Die Entstehung der Preussischen Kreisordnung vom 13. Dezember 1872.

Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen philosophischen Fakultät

der

Königlichen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

am 14. Oktober 1910

vorgelegt von

PAUL SCHMITZ

aus München-Gladbach.

Berlin.
Druck von H. S. Hermann.
1910.

30

Referenten: Herr Professor Dr. Hintze,
Herr Professor Dr. Tangl.

Einleitung

Der 13. Dezember 1872 ist einer der wichtigsten Gedenktage der auf allen Gebieten an Taten und Erfolgen so reichen Regierung Wilhelms I. An diesem Tage erging für die östlichen Provinzen der preußischen Monarchie mit Ausnahme von Posen eine neue Kreisordnung, die mehr enthält als der bloße Name sagt. Sie beseitigte die letzten Reste der alten patrimonialen Verwaltungsordnung und ständischen Gliederung des platten Landes und brachte damit die Bewilligung einer langjährigen Forderung weitester Kreise; aber ihre eigentliche Bedeutung beruhte in der Verwirklichung neuer Ideen von tiefgreifenden staatsrechtlichen und politischen Folgen, durch die eine neue Grundlage für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft geschaffen und eine organische Reform des ganzen preußischen Verwaltungssystems und des inneren politischen Lebens im Sinne und nach den Forderungen des „modernen Rechtsstaats" angebahnt worden ist.

Wurde durch die Beseitigung der gutsherrlichen Polizeigewalt der „Patrimonialstaat" endlich zu Grabe getragen, so erreichte durch die Einführung einer ländlichen Selbstverwaltung auch staatlicher Geschäfte, d. h. durch Überweisung von direkten Staatsaufgaben zur selbständigen Erledigung an kommunale Organe und gewählte oder ernannte Ehrenbeamte und durch Begründung einer von den Verwaltungsbehörden unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit der seit 1808 scheinbar überwundene, aber dann, namentlich seit 1842, in gewisser Weise wiederhergestellte „Polizeistaat" mit seinem reinen Beamtenregiment und mit dem Mangel ausreichenden Schutzes der Bürger gegen gesetzwidrige oder mißbräuchliche Anwendung des öffentlichen Rechts, sein Ende.

Ein Rückblick auf die Geschichte dieser Reformgesetzgebung führt zu dem Ergebnis, daß diese neuen Ideen erst nach und nach Eingang in die Reformpläne gefunden haben, daß Ausgangspunkt und Endziel dieses Gesetzgebungsaktes zeitlich wie inhaltlich weit auseinander liegen. Während es sich in dem ersten Stadium der Entstehung in der Hauptsache immer um eine Reform des Ver-

tretungsverhältnisses auf dem Kreistage und um Abschaffung der patrimonialen Verwaltungsordnung des platten Landes handelte, tauchten erst in einem verhältnismäßig späten Abschnitt der Reformversuche diese neuen Prinzipien auf. Mit ihren, die gesellschaftlichen Interessen und politischen Parteistandpunkte in tiefgehender Weise berührenden Konsequenzen konnten sie auf ein übereinstimmendes Verständnis und selbst auf eine allseitige Anerkennung ihrer Berechtigung nicht zählen; vielmehr entspann sich ein heftiger Kampf unverträglicher Theorien und widerstreitender gesellschaftlicher Forderungen, bis eine über allen Parteiprogrammen, sozialen Klassen- und Lokalinteressen erhabene Regierung die berechtigten Forderungen der Reformbestrebungen in ihre Entwürfe aufnahm und schließlich auch zur Gestaltung brachte.

Bei einer historischen Betrachtung stand die Behandlungsweise des Stoffes von vornherein fest.

Der erste Abschnitt soll demnach in kurzen Umrissen einen Querschnitt von dem Zustand der Verfassung und Verwaltung des platten Landes vor 1872 geben, der begründet war durch die neuständische Gesetzgebung der 20er Jahre.

Der zweite Abschnitt behandelt die Reformgesetze der 50er Jahre, die unter dem Einfluß des Liberalismus und seiner zum großen Teil aus Frankreich stammenden konstitutionellen Doktrinen entstanden waren, aber dank einer bald einsetzenden reaktionären Bewegung in Preußen noch vor einer allgemeinen Durchführung revidiert und schließlich gänzlich wieder aufgehoben wurden.

Im dritten Abschnitt ist auszuführen, wie diese aus der Zeit der Hochflut des Liberalismus stammenden Reformprojekte in wenig umgearbeiteter Form von dem Ministerium der sogenannten neuen Ära wieder der Landesvertretung vorgelegt oder von dieser selbst kraft des Initiativrechts zur Beratung gestellt werden, ohne daß es gelang, einen dieser Entwürfe endgültig zu verabschieden.

Der vierte Abschnitt versucht die Wege und Ziele der in den 50er Jahren mit so fruchtbarem Erfolge einsetzenden Kritik des Zustandes des Preußischen öffentlichen Rechts darzustellen, die von liberaler Seite unternommen wurde, deren praktische Forderungen auf eine Verwirklichung aus Frankreich übernommener konstitutioneller Doktrinen hinausliefen.

In einem weiteren fünften Abschnitt folgt eine Entwicklung der lebensvollen Ideen Rudolf Gneists, die von so bedeutender Einwirkung auf die Reformgesetzgebung gewesen sind, daß mit ihrem Auftauchen ein neuer Abschnitt derselben beginnt.

Der sechste Abschnitt wendet sich dem Gang dieser neuen Kreisreformgesetzgebung zu und behandelt nach einem Vorspiel vor allem den ersten Akt der an dramatischen Momenten so reichen Reformbewegung, nämlich die Vorlage von 1869/70.

In den Entwürfen von 1871—72, denen der siebente Abschnitt gewidmet ist, bahnt sich unter ganz anderen äußeren politischen Bedingungen schon ein verständnisvolleres Entgegenkommen der ausschlaggebenden politischen Parteien an; es kommt schließlich zu einer vollständigen Einigung zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus; das Herrenhaus aber verhält sich nach wie vor den vorliegenden und zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus vereinbarten Entwürfen gegenüber ablehnend und beschwört durch diese unversöhnliche Haltung eine Krisis herauf, die einen für dieses Haus unglücklichen Ausgang nimmt; die Folge seines „politischen Selbstmordes“ ist ein numerisch bedeutender und auch politisch bedeutungsvoller Pairsschub, durch den die Regierung die Annahme der Kreisordnung erreicht.

I. Abschnitt.*)

Die Grundlage der Verfassung und Verwaltung des platten Landes vor 1872.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts versteht man unter Kreis gleichzeitig einen ritterschaftlichen Kommunalverband und einen staatlichen Verwaltungsbezirk.

Die Entstehungsgeschichte des Kreises als eines ritterschaftlichen Kommunalverbandes ist vorerst noch für uns in Dunkel gehüllt.

Zum staatlichen Verwaltungsbezirk wurde dieser Verband im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts. Er war und blieb von da ab

*) Literatur, die zu den folgenden Abschnitten im allgemeinen benutzt wurde:

Acta Borussica: Behördenorganisation VIa.

Gelpcke: Die geschichtliche Entwicklung des Landratsamtes der preußischen Monarchie. 1902.

Ernst v. Meier: Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881.

C. Bornhak: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts III. Bd. 1886.

C. Bornhak: Preußische Staats- und Rechtsgeschichte 1903.

Lette: Zur Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung (mit historischer Einleitung). 1867.

O. Giercke: Genossenschaftsrecht I. Bd.

H. v. Treitschke: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert III. Bd.

Ernst v. Meier: Verwaltungsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 5. Aufl. 1890.

v. Rönne: Staatsrecht der preußischen Monarchie.

Rudolf Gneist: Die historischen Skizzen in seinen Schriften, vor allem in: Verwaltung Justiz Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen.

Friedrich Keil: Die Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 43).

Friedrich Keil: Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891. 1896. Vom Standpunkt des privaten wie des öffentlichen Rechts erläutert.

Außerdem: Die Gesetzessammlungen der betr. Jahre und die stenographischen Berichte der Kammerverhandlungen.

der unterste Bezirk der Staatsverwaltung, koordiniert den Bezirken der Immediatstädte, deren administrative Beaufsichtigung dem Steuerrat in der Stellung eines rein staatlichen Beamten oblag.

Unter dem Landrat im Kreise begann die Sphäre patrimonialer Herrschaften, ein Beweis dafür, daß es dem monarchisch-absolutistischen Geiste nicht gelungen war, sich ganz durchzusetzen. Vielmehr hatte sich hier ein Rest alter Freiheiten feudaler Natur erhalten und selbst in dem Charakter des Landratsamtes spiegelten sich noch zwei Epochen des Staatslebens wieder, indem der Landrat Organ der Staatsgewalt und zugleich Vertreter und Vertrauensmann der Kreiseingesessenen Ritterschaft war und als solcher ihre kommunalen Beschlüsse zur Ausführung zu bringen hatte.

Diese kommunalen Beschlüsse, die in der Hauptsache die Verwendung der dem Kreise verbleibenden Gelder, sowie das Landarmen- und das Deichwesen betrafen, wurden auf den Kreistagen gefaßt, auf denen, entsprechend den sozialen und politischen Verhältnissen des platten Landes, in der Regel nur die adligen Rittergutsbesitzer erschienen.

Außerdem wirkte der Kreistag bei der Lösung von einigen Staatsaufgaben beschließend mit. Diese Tätigkeit erschöpfte sich aber gewöhnlich schon in der Feststellung derjenigen Grundsätze, nach denen die vom Kreise aufzubringenden direkten Steuern und Leistungen, die nicht schon ihren festen Verteilungsfuß hatten, umgelegt werden sollten.

Beide Arten von Beschlüssen unterlagen der Bestätigung der vorgesetzten Behörde, der Kriegs- und Domänenkammer, und wurden vom Landrat, der auch der Vorsitzende des Kreistages war, ausgeführt.

In dieser Gestalt war die Kreisverfassung und Verwaltung auf das 19. Jahrhundert gekommen. Ein Umschwung trat ein, als durch die Agrar-, Gewerbe- und Handelsgesetzgebung, durch die die Erbuntertänigkeit und Leibeigenschaft der Bauern aufgehoben und gleichzeitig die erwerblichen Schranken der verschiedenen Stände beseitigt wurden, auch damit zugleich die Voraussetzuugen für die bisherige politische Gebundenheit des platten Landes verschwanden.

Tatsächlich hatte Freiherr v. Stein sich diese wirtschaftliche und soziale Gesetzgebung nur mittelbar zum Ziele gesetzt, soweit sie nämlich die Bedingungen für einen politischen Neubau Preußens auf einem ganz neuen Grunde schaffen sollte, den die mit Gemeingeist und Staatsgesinnung erfüllten freien Bürger bilden sollten. Sein Hauptziel bestand darin, das preußische Volk zur selbsttätigen Teilnahme an den Staatsangelegenheiten im kleinen Kreise durch die Selbstver-

waltung heranziehen, um dann später als Krönungswerk des ganzen aus diesen Verbänden selbstverwaltender Staatsbürger heraus eine Gesamtstaatsverfassung zu entwickeln. So sollte nach seinem Plane mit den Bezirksbehörden die bureaukratische Verwaltung abschließen und unter ihnen die Kreise der Selbstverwaltung beginnen. Die Verwirklichung seiner Absichten für das platte Land hat Stein bekanntlich nicht erreichen können. Trotz reifer Pläne, von denen vor allem der Entwurf des Freiherrn v. Schrötter Gesichtspunkte enthielt, die durch die spätere Reformgesetzgebung zum Teil erst verwirklicht worden sind,*) geriet nach Steins Abgang das Werk ins Stocken. Die ganze Verwaltungsreform kam unter Hardenbergs Staatskanzlerschaft auf eine andere Bahn.

Hardenberg hatte sich ein ganz anderes Ziel gesetzt; er brauchte zur Verwirklichung und Durchführung seiner großen Sozial- und Finanzreform einen straff organisierten Beamtenstaat. Frankreich war für ihn das Vorbild, wie England es für Stein gewesen war.

Infolge dieses Bedürfnisses wurde nicht nur die Verwirklichung der Steinschen Ideen unmöglich gemacht, sondern sogar der Versuch unternommen, die Kreise zu reinen Unterpräfekturen der Regierungen zu machen, vor allem durch die Bestimmungen über die Kreisverfassung und -Verwaltung, die das sogenannte Gendarmerieedikt vom 30. VII. 1812 enthielt, durch die der Landrat ein von der Staatsregierung ernannter Kreisdirektor werden sollte.

Diese Bestimmungen sind aber infolge einer Flut von Protesten nicht zur Ausführung gekommen und durch eine Kabinettsorder vom 19. V. 1814 schließlich suspendiert worden.

Die alten Zustände traten trotz der veränderten sozialen und politischen Verhältnisse wieder ein; in den östlichen Provinzen blieb die bisherige Kreisverfassung und -verwaltung, nur mit der Modifikation, daß seit der Steuergesetzgebung von 1820 die selbständige Steuerverwaltung der Kreise fortfiel und daß seit 1809 die kleineren Städte sowie die „Ämter" dem Kreisverbande angehörten, wodurch dieser aus einer ritterschaftlichen Gebietskörperschaft zu einem staatlichen Verwaltungsbezirk von wesentlich anderem Charakter geworden war; in den neuen westlichen Provinzen waren die Kreise reine Unterpräfekturen der Regierungen.

Jedoch gab man den Versuch einer Reform noch nicht endgültig auf. Das Endergebnis von ihnen, die alle unter dem Einfluß

*) So z. B. trennte er die obrigkeitliche Gewalt von dem bevorrechteten Grundbesitz und forderte für die Polizeiverwaltung des platten Landes die Bildung von besonderen Bezirken.

einer historischen Rechtsdoktrin standen, welche ihre Vorbilder in der vergangenen Herrlichkeit des ständischen Staates suchte, waren die sieben provinziellen Kreisordnungen aus den Jahren 1825—1828.

Sie änderten im Prinzip nichts an der überkommenen Kreisverfassung und -verwaltung des 18. Jahrhunderts, konsolidierten vielmehr noch einmal, im grellsten Widerspruch mit der Neugestaltung des gesellschaftlichen Lebens und des Besitzes, die Rechte des Klassenstaates. Über diesen Widerspruch suchte man hinwegzukommen, indem man den bisher der Kreisversammlung ferngehaltenen Gesellschaftsklassen, nämlich dem bäuerlichen Kleinbesitz und der städtischen Bevölkerung auch eine Vertretung einräumte. Hierbei herrschte aber ein enormes Mißverhältnis vor. Die altständische Partei feierte in der Zusammensetzung der Kreistage noch einmal einen vollen Sieg.

Im allgemeinen war jeder Stadt ein Abgeordneter bewilligt, den Landgemeinden des ganzen Kreises aber nur das Recht zugestanden worden, insgesamt 3 Abgeordnete zu wählen, während jeder Rittergutsbesitzer des Kreises, gleich wie dies früher der Fall gewesen war, eine Virilstimme auf dem Kreistage für sich beanspruchen konnte. Außerdem war die Bedingung für die passive Wahlfähigkeit der Vertreter der Gemeinden mit wenigen Ausnahmen „Amt oder Grundbesitz und Gewerbe". Den Städten und den jetzt freien Bauernschaften wurde somit zugemutet, sich durch die Überzahl der Rittergutsbesitzer erdrücken zu lassen; ihnen blieb allein das Recht der „itio in partes," falls sie sich in ihrem Standesinteresse bedroht sahen.

In diesem Lichte betrachtet, war es nur gut, daß die Tätigkeit der Kreistage nicht erhöht wurde. In der Hauptsache sollten sie „beratend und begutachtend" die Kreisverwaltung des Landrates, deren Schwerpunkt jetzt noch mehr wie früher in der Staatsverwaltung lag, begleiten. Dieser führte auch die Kommunalbeschlüsse der ständischen Kreisversammlung nicht mehr als Vertrauensmann des Kreises, sondern in seiner Eigenschaft als Staatsbeamter aus, was auch äußerlich in der Bestallung des Landrates zum Ausdruck kam.

Die übrige patrimoniale Verwaltungsordnung des platten Landes, die ihren Ausdruck fand in der gutsherrlichen Polizeigewalt und Gerichtsbarkeit, in der Ernennung der Schulzen von Seiten des Rittergutsbesitzers oder in der Verbindung der ortsobrigkeitlichen Gewalt mit dem Besitz eines gewissen Gutes, wurde nicht geändert, obschon jede Voraussetzung für eine solche Ordnung seit der Reformgesetzgebung fehlte.

Trotz mancher Anläufe zu einer Umgestaltung fristeten diese provinziellen Kreisgesetze der 20er Jahre mit den alten Ordnungen

der ländlichen Lokalverwaltung ihr Dasein bis in die Zeit unserer Gesetzgebung und bildeten die Grundlage der Verfassung und Verwaltung des platten Landes noch bis 1872.

II. Abschnitt.

Die Reformgesetzgebung der 50er Jahre.

Kaum war in Preußen das in den 20er Jahren begonnene ständische Verfassungswerk 1847 durch Einberufung des Vereinigten Landtages zum Abschluß gelangt, als man auch schon unter dem Ansturm des Liberalismus zum Nationalrepräsentativsystem überging, das naturgemäß den Kampf gegen die noch bestehenden ständischen Vertretungen sofort aufnahm.

So richteten sich denn auch die Angriffe beim Kreise vor allem gegen die Zusammensetzung der Kreistage, vermöge deren sie einseitige Interessenvertretungen des Rittergutsbesitzes waren, während der Umfang der Rechte des Kreisverbandes bei dem Kampfe zunächst in den Hintergrund trat.

Die Absicht einer Neuorganisation und die Richtung, in der sie erfolgen sollte, war bereits in dem Artikel 105 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 zum Ausdruck gebracht. Nach ihm sollten die Landgemeinden, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbände nach gleichen Grundsätzen um- resp. neugeschaffen werden. Ihnen sollte die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates zugestanden werden, wobei sie gleichzeitig natürlich eine Befreiung von der patrimonialen Herrschaft erlangt hätten. Alle inneren und besonderen Angelegenheiten sollten nach den Bestimmungen des Artikels 105 dem Beschlusse der aus gewählten Vertretern bestehenden Versammlung, die Ausführung dem Vorsteher derselben übertragen werden; die Vorsteher der Kreise, Bezirke und Provinzen sollten ernannt werden, die der Landgemeinden aus freier Wahl der Gemeindeeingesessenen hervorgehen.

Die Regierung machte denn auch alsbald eine Vorlage, und von den beiden Kammern wurde gleich zur Beratung geschritten.

Aus ihren Beschlüssen ging die Gemeindeordnung für den preußischen Staat und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 hervor.*)

Die Kreisordnnng, die uns hier vor allem interessiert, änderte ganz in Übereinstimmung mit der damals herrschenden (liberalen) Vorstellung von „Konstitutionalismus“ und „Selbstverwaltung“**) nichts von Belang an der Kompetenz der herzustellenden Kreisversammlung. Sie wurde wesentlich in dem alten Umfange beibehalten, nämlich so, daß die Kreisversammlung die Verwaltung des Kreises „beratend und begutachtend“ durch Fassung von Beschlüssen meistens über kommunale Interessenfragen begleiten sollte, ohne wirklich selbst zu verwalten.***) Der Unterschied gegen früher war nur, daß durch die neue Kreisordnung, die unten weiter dargestellt werden soll, der Kreistag aus einer Ständekorporation eine Wahlversammlung, ein Parlament im kleinen, wurde und daß als „Exekutivorgan“ der kommunalen Verwaltung ein Kreisausschuß eingerichtet wurde, der aus gewählten, aus der Kreisversammlung hervorgegangenen Mitgliedern bestand. Er erhielt aber erst Bedeutung durch den Beitritt des Landrats, des Staatsorgans, so daß auch in der kommunalen Kreisverwaltung das staatliche Beamtentum den Ausschlag gab. Die eigentliche Bedeutung dieser Schöpfung der Kreisordnung von 1850 beruht darin, daß von nun an dieses Institut des Kreisausschusses in allen Entwürfen, die im Laufe der Reformjahre auftauchten, sich erhielt, bis es dann zum Hauptträger wahrer ländlicher Selbstverwaltung in der letzten Phase der Reformzeit umgeschaffen wurde.

Das Hauptaugenmerk richtete man damals, wie oben erwähnt, auf die Zusammensetzung der Kreisversammlung. Das alte ständische Vertretungsprinzip wurde abgeschafft; zu den Kreistagen sollte jetzt gemeinde- und distriktsweise gewählt werden.

Wählbar sollte jeder Gemeindewähler des Kreises sein, der das 30. Jahr vollendet hatte, seit mindestens 3 Jahren dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehörte und einen jährlichen Klassen-

*) Nach ihr bestand der Konstitutionalismus in der Übereinanderschichtung von beratenden und beschließenden Dorf-, Stadt-, Kreis- und Gesamtstaatsparlamenten, die hervorgehen sollten aus freier Wahl gleichberechtigter Staatsbürger.

**) Selbstverwaltung nach dieser Vorstellung war das Recht, Beschlüsse zu fassen und zwar meistens über Dinge, die das besondere (wirtschaftlich-kommunale) Interesse des betr. Verbandes angingen. Als „selbständige“ (d. h. von der Staatsverwaltung unabhängige) Verwaltung wollte ein Abgeordneter (Möwes) diese Selbstverwaltung zur Verhütung von Mißdeutungen bezeichnet wissen. Vgl. v. Rönne. Die G. O. u. die Kr.-, Bezirks- u. Prov. A. f. d. pr. St. S. 66.

***) Auch der im folgenden erwähnte Kreisausschuß besaß diese Befugnis nicht.

steuersatz von 8 Tlr. zahlte oder in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Ortschaften einen Grundbesitz im Werte von mindestens 5000 Tlr. oder ein jährliches reines Einkommen von 500 Tlr. aufweisen konnte. Der Klassensteuersatz sollte durch einen vom Könige zu genehmigenden Beschluß der Provinzialversammlung bis auf 6 Tlr. jährlich ermäßigt oder bis auf 18 Tlr. erhöht werden können. Mindestens die Hälfte der Kreistagsabgeordneten sollte aus Grundbesitzern bestehen.*)

Nicht mit Unrecht trifft diese Gesetzgebung der Vorwurf einer schablonenmäßigen Regelung der verschiedenartigen Verhältnisse von Stadt und Land, derjenigen der westlichen und östlichen Provinzen zugunsten einer einheitlichen und gleichmäßigen Form; außerdem enthielt die Kreisordnung eine unnötige Beschränkung der passiven Wahlfähigkeit nach einem hohen Zensus.

Die Zirkularreskripte an Regierungen und Oberpräsidenten nebst den Instruktionen behufs Einführung der neuen Kommunalgesetze bewiesen den Ernst der Regierung zur Durchführung derselben im Jahre 1850 und im Frühjahr 1851. Noch am 3. März 1851 erklärte der Minister des Innern, Herr von Westphalen, „daß das Einführungsgeschäft der Gemeindeordnung (mithin auch der organisch mit ihr zusammenhängenden Kreisordnung) gegenwärtig rasch vorwärts schreite, daß dieselbe ausgeführt werden solle und soviel Spielraum enthalte, daß sie, richtig angewendet, zum Heile des Landes gereichen könne und werde".

Aber am folgenden Tage, am 4. März 1851, erschien in der ersten Kammer der von 66 Mitgliedern unterzeichnete Denzin-Itzenplitzsche Antrag, die Staatsregierung zu ersuchen, den Kammern noch im Laufe der Sitzung geeignete Vorlagen wegen derjenigen Abänderungen der Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 zu machen, welche sich nach den bisher gemachten Erfahrungen für die dem wesentlichen Zwecke dieser Gesetze entsprechende Ausführung, namentlich in den sechs östlichen Provinzen des Staates als notwendig ergeben hätten".

Die Anträge betrafen nur etwa 18 Punkte wie z. B. die zu allgemein vorgeschriebene Wahl der Gemeinderäte, die nicht angemessene Abstufung des Gemeindewählerrechts nach dem Zensus, die Unzweckmäßigkeit mehrerer reglementarischer Vorschriften und die als Regel nicht wohl ausführbare Bestimmung über die Vereinigung der Rittergüter mit den Gemeinden.

*) Die Rittergüter sollten nach den Bestimmungen des Gesetzes mit den Gemeinden vereinigt werden. Zwischen Stadt- und Landgemeinden wurde kein prinzipieller Unterschied mehr gemacht.

Er enthielt also keineswegs eine allgemeine und prinzipielle Absage an die Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850. Gleichwohl führte dieser von der ersten Kammer genehmigte Antrag den entscheidenden Wendepunkt herbei; die Reform geriet ins Stocken und schließlich kehrte man zu den früheren Kommunal- und besonders auch zu den Kreisordnungen der 20er Jahre zurück. Nicht ohne Bedeutung für die nun beginnende Reaktion ist auch der Personenwechsel im Ministerium des Innern gewesen. Die Leitung dieses Ministeriums hatte seit dem 19. Dezember 1850 Herr von Westphalen übernommen, während Freiherr von Manteuffel Ministerpräsident geworden war und zugleich die Geschäfte des Ministeriums führte. Westphalen zögerte nicht, sofort im Gegensatz zu seiner Erklärung vom 3. März über das Ziel obigen Antrages hinauszugehen, wobei er auf die Unterstützung der ersten Kammer in ihrer Majorität rechnen konnte.

Mit dieser Wendung begann nun die Periode der Gegenströmung, deren Gang und Richtung wir in kurzen Umrissen kennzeichnen wollen. Zunächst trat der Versuch zur Wiederbeseitigung der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 in den Vordergrund.

Bereits am 24. November 1851 legte die Regierung neue Entwürfe, die die Hauptgrundsätze für eine Landgemeindeordnung der sechs östlichen Provinzen und solche für Westfalen und die Rheinprovinz enthielten, der ersten Kammer vor.

Kommission und Plenum der ersten Kammer arbeiteten diese Hauptgrundsätze für eine Landgemeindeordnung der sechs östlichen Provinzen zu einem Entwurf eines Gesetzes betreffend die ländliche Gemeinde- und Polizeiverfassung in diesen Provinzen um. Im wesentlichen sollte das gutsherrliche Abhängigkeitsverhältnis (nur die Gerichtsgewalt der Gutsherren blieb infolge der oktroyierten Verordnung vom 3. Januar 1849 aufgehoben) bestehen bleiben; für die gutsherrliche Polizeigewalt wurde wenigstens angeführt, „daß dieselbe im Namen des Königs und auf Grund einer vom König zu vollziehenden Verleihungsurkunde ausgeübt werden solle".

Die Kommission der zweiten Kammer trat den Beschlüssen der ersten bei; im Plenum der zweiten Kammer kam der Gegenstand wegen Schlusses der Session nicht mehr zur Beratung.

Inzwischen hatte der Minister des Innern von Westphalen am 17. März 1852 auch einen neuen Entwurf zur Kreisordnung für alle acht Provinzen der ersten Kammer vorgelegt. Danach sollten die Virilstimmen jener Rittergutsbesitzer wiederhergestellt werden, die das Recht der Kreisstandschaft bereits bei der Publikation der Kreisordnung vom 11. März 1850 besessen hatten oder denen es künftig

besonders verliehen würde. Jede bisher landtagsfähige Stadt sollte einen Abgeordneten schicken, mehrere nur dann, wenn sie früher schon dazu berechtigt gewesen war; die Landgemeinden durften mindestens sechs Abgeordnete wählen, aber nur solche, die das Schulzenamt bekleideten,*) oder sich im Besitz eines als Hauptgewerbe selbst bewirtschafteten ländlichen Grundstücken befanden, dessen Größe die Kreisstatuten noch näher feststellen sollten**); für Rheinland und Westfalen wurden noch besondere Bestimmungen getroffen.

Was die Kreisverwaltung angeht, so wollte der Regierungsentwurf die Kreisausschüsse beseitigt wissen.

Neu war außerdem in dem Entwurf die Bestimmung, daß bei Beschlüssen über Kreisausgaben, deren Beschaffung in keiner gesetzlichen Verpflichtung des Kreises beruhte, die drei in der Kreisversammlung vertretenen Stände sowohl über den Gegenstand selbst als über die Art der Aufbringung nach drei getrennten Kurien zusammentreten und abstimmen sollten; in jeder Kurie sollte die Stimmenmehrheit entscheiden; in Ermangelung einer gütlichen Einigung unter den drei Kurien aber der Regierung, in höherer Instanz dem Oberpräsidenten, in letzter Instanz dem Minister des Innern die Entscheidung zustehen. Überdies wurde in allen Punkten das Recht der „itio in partes“ beibehalten.

Aus den Kommissions- und Plenarverhandlungen der ersten Kammer mögen nur einige Punkte hervorgehoben werden. So sollte das Recht der Führung der Virilstimmen auf dem Kreistage sowohl nach den Kommissions- wie Plenarverhandlungen nur mit der Ausübung der Polizeiverwaltung verbunden sein und bei Nichtausübung dieser letzteren auch die Kreisstandschaft ruhen.

Das passive Wahlrecht aber sollte in den östlichen Provinzen auf Personen beschränkt werden, welche das Schulzenamt bekleideten oder die nach den früheren Gesetzen vor dem 11. März 1850 den vorgeschriebenen Grundbesitz zur Wählbarkeit als Abgeordnete des Provinziallandtags im Stande der Landgemeinden hätten.

Auf die neuen Bestimmungen des Regierungsentwurfes wegen

*) Zu diesem Amte wurden sie aber in den gutsherrlichen Landgemeinden auch neuerdings nach obiger Landgemeindeordnung von der Gutsherrschaft berufen, wodurch diesen Vertretern die notwendige Unabhängigkeit gegenüber dem Großgrundbesitz auf dem Kreistage fehlte. Eigentlich hätte dieses Recht der Rittergutsbesitzer mit der Aufhebung der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit erlöschen müssen, da es ursprünglich mit dieser verbunden war. Vgl. A L R. § 79 VII. II.

**) Man konnte wohl von dieser Art von Vertretern ein Zusammengehen mit den Großgrundbesitzern eher erhoffen, als von freigewählten Abgeordneten der Landgemeinden.

besonderer Abstimmung nach Kurien in den bezeichneten Fällen gingen Kommission und Plenum der ersten Kammer nicht ein, wenngleich sie „die Gliederung der Stände nach der Maßgabe der älteren Verfassung und insbesondere die Absonderung der Interessen der Städte und des platten Landes als eine der wesentlichsten Bedingungen jeder gesunden politischen Institution im preußischen Staate" betrachteten.

In der zweiten Kammer blieb wegen Schlusses der Session der Entwurf unerledigt.

Der Regierungsentwurf der Landgemeindeordnung und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung wurden nunmehr von der Regierung im Herbste des Jahres 1852 den Provinziallandtagen vorgelegt und von neuem mit den Gutachten der Provinziallandtage in der Session 1852/53 in die erste Kammer eingebracht.

Die acht Kreisordnungsentwürfe — die Provinziallandtage hatten sich für provinzielle Gesetze ausgesprochen — überreichte der Minister des Innern der ersten Kammer am 10. Januar 1853. Die beigegebenen Motive, die für alle acht Gesetzentwürfe gemeinsam waren, bemerkten u. a., daß, wenn auch eine Verstärkung der Vertretung der Städte und Landgemeinden auf den Kreistagen im allgemeinen anzuerkennen sei, dennoch die Ordnung fester Zahlen über das Maß dieser Verhältnisse bedenklich erscheine. Im übrigen wurde die Abstimmung nach gesonderten Kurien bei Beschlüssen über gewisse Kreisausgaben beibehalten, jedoch solle sie erst eintreten, wenn $^2/_3$ der anwesenden Mitglieder sie verlange. Für die Ausübung der Kreisstandschaft der Rittergutsbesitzer wurde dreijähriger ununterbrochener Besitz und Unbescholtenheit zur Bedingung gemacht.

Den Kreisstatuten sollte, obgleich für jede Provinz eine besondere Kreisordnung beantragt war, dennoch ein weiterer Spielraum eingeräumt werden, so in Beziehung auf den Umfang der bevorrechtigten Güter, die zulässige Stellvertretung, die Kollektivstimmen, Verlust der Virilstimmen wegen Verminderung der Substanz der Güter, die Vertretung auch des Domänenfiskus durch einen zur Ritterschaft gehörigen Bevollmächtigten oder einen solchen Domänenpächter, welchem die Polizeiverwaltung übertragen sei, die passive Wählbarkeit usw.

Die erste Kammer nahm die acht Entwürfe an. In der zweiten Kammer, der sie im März 1853 zugingen, blieben sie wiederum unerledigt.

Die Gemeindeordnung hatte mittlerweile dasselbe Schicksal gefunden. Sie stieß ebenfalls wie die Kreisordnungsvorlage auf einen heftigen Widerstand in der zweiten Kammer, die sich bei ihrer

Opposition in der Hauptsache auf den Artikel 105 der Verfassungsurkunde selbst stützen konnte.

Daher wurde, nachdem schon vorher durch eine Königliche, vom Gesamtministerium gegengezeichnete Verordnung vom 19. Juli 1852 befohlen worden war, mit der Einführung der Gemeindeordnung und der Bildung der höheren Verbände nicht weiter vorzugehen, nun zunächst durch Gesetz vom 24. Mai 1853 der Artikel 105 der Verfassung und dann durch Gesetz von demselben Tage die Gemeindeordnung, sowie die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 aufgehoben; gleichzeitig sollten die früheren Gesetze und Verordnungen über die Landgemeinde sowie über die Kreis- und Provinzialverfassung vorläufig wieder in Kraft treten; eine andere Regelung durch provinzielle Gesetze wurde in Aussicht gestellt.

Die in Aussicht gestellten neuen provinziellen Entwürfe einer Kreisordnung wurden mittels Allerhöchster Ermächtigung vom 1. Dezember 1853 diesesmal der zweiten Kammer zuerst vorgelegt.

Als Verbesserung gegenüber den früheren Entwürfen hob der Minister folgendes hervor: statt der früheren Bestimmung für die Zahl der gewählten ländlichen Abgeordneten „in der Regel 6“ sei für die sechs östlichen Provinzen jetzt die Bestimmung „höchstens 8“ gesetzt worden; es sei auch den wirklich fungierenden Magistrats- resp. Gemeindevorstandsmitgliedern die passive Wählbarkeit zu städtischen Abgeordneten ohne anderweitige Bedingung beigelegt worden. Die Majorität der Kommission der zweiten Kammer war laut ihres Berichtes vom 24. März 1854 mit den Regierungsentwürfen im wesentlichen einverstanden. Zur Plenarverhandlung über diese Kreisordnungsvorlagen kam es jedoch nicht mehr, und hiermit fanden die Bestrebungen nach einer Reform der Kreisverfassung und -verwaltung trotz mancher Zusagen in den Thronreden*) einen vorläufigen Abschluß.

Auch die Gemeindegesetzgebung geriet ins Stocken; die alten Zustände traten überall wieder ins Leben. Die Reaktion hatte ihren Hauptzweck erreicht. Den letzten Akt dieser Revisionsgesetzgebungsepoche bildete das Gesetz vom 14. April 1856,**) durch das die gutsherrliche Polizeiverwaltung nebst der Setz- und Erbscholtisei wieder eingerichtet wurde.

*) So verkündete die Thronrede vom 30. November 1854, daß dem wieder einberufenen Staatsrat Gesetzentwürfe über kreis- und provinzialständische Einrichtungen in sämtlichen Provinzen der Monarchie vorlägen; und die Thronrede vom 29. November 1855 aus der Zeit des Höhepunktes der Reaktion enthielt den Satz, daß zur Verbesserung der kreis- und provinzialständischen Einrichtungen Vorlagen vorbereitet würden.

**) Das Rittergut wird seit diesem Gesetz selbständiger Gutsbezirk genannt.

Erwähnung verdient noch ein Gegenentwurf einer freien Kommission der liberalen Partei in der zweiten Kammer vom Jahre 1854 sowohl für die Landgemeindeordnung und ländliche Polizeiverwaltung als auch für die Kreisordnung.

Während jener zur Beratung gestellt wurde, ohne jedoch Anklang zu finden, kam es bezüglich der Kreisordnung nur zu verschiedenen vorläufigen Entwürfen. Es erübrigt sich hier des weiteren auf dieselben einzugehen, weil die Grundsätze dieser liberalen Entwürfe Verwirklichung gefunden haben in den Vorlagen, die das Ministerium der sogenannten neuen Ära dem Landtage unterbreitete.

Der Erfolg aller Reformanläufe war also schließlich die Rückkehr zu den alten Zuständen gewesen, wodurch der Widerspruch im preußischen Staatsleben konserviert wurde. Das Charakteristische dieses Widerspruches besteht darin, daß kein Verfassungs- und kein Verwaltungsprinzip, weder das alte ständisch-patrimoniale noch das neue rechtsstaatliche zur alleinigen Herrschaft gekommen war, vielmehr zwei Verfassungsarten nebeneinander bestanden und der Staatswille in drei verschiedenen Formen zur Ausführung kam. Neben der Repräsentativverfassung, der Vertretung gleichberechtigter Staatsbürger nach freier Wahl, hatte man die Reste einer ständischen Verfassung, die privilegierte Klassen voraussetzte, beibehalten; und neben der in der Hauptsache noch absolutistischen Beamtenverwaltungen bestand die patrimoniale Verwaltung des platten Landes und die, modernen Forderungen entsprechende, aber vielfach unverstandene Selbstverwaltung der größeren Städte: ein buntes Chaos von Verfassung und Verwaltungsformen, die nur historisch noch von Wert und Bedeutung waren als Zeugen von Epochen, die der preußische Staat auf seinem Entwicklungsgange hatte durchlaufen müssen.

III. Abschnitt.

Die Reformprojekte des Ministeriums der sogenannten „neuen Ära".

Mit der Übernahme der Regentschaft durch Wilhelm I. wurde mit der reaktionären Bewegung unverzüglich gebrochen; der Regent

und spätere König umgab sich mit Männern der sog. „neuen Ära", die zum größten Teil den liberalen Gruppen des Landtages angehört hatten. Zu ihnen zählte auch Herr Graf v. Schwerin-Putzar, dem der König das Ministerium des Innern übertrug und der alsbald dem Willen des Monarchen*) und dem alten liberalen Wunsche nach Neuordnung der Kreis- und ländlichen Gemeindeverhältnisse nachkam und in seinem Ministerium Entwürfe ausarbeiten ließ.

Diese Entwürfe des Ministeriums v. Schwerin-Putzar beruhen auf einer ganz anderen Grundlage als die Entwürfe des Ministers v. Westphalen. Sie knüpfen mehr an die liberale Gesetzgebung von 1850 an, ohne sie in allen Stücken zu kopieren, und haben zum Vorbild die Entwürfe, die in der freien Kommission der liberalen Parteien des Abgeordnetenhauses entstanden waren. Der erste Entwurf wurde mittels Allerhöchster Ermächtigung vom 20. März 1860 dem Abgeordnetenhaus vorgelegt. Er bezog sich auf die Neuordnung der Kreisverhältnisse in den sechs östlichen Provinzen. Losgelöst von dieser Vorlage wurde am 11. Januar 1862 in das Abgeordnetenhaus der Entwurf eines Gesetzes über die ländliche Polizeiverfassung in diesen sechs Provinzen eingebracht.

Über den Kreisordnungsentwurf wurde von der Kommission des Abgeordnetenhauses am 19. Mai 1860 ein sehr gründlicher und ausführlicher Bericht erstattet. Zur Beratung im Plenum ist indessen die Vorlage nicht gekommen. Infolge Allerhöchster Ermächtigung vom 11. Januar 1862 wurde nun ein neuer Entwurf nach den Wünschen der Kommission des Abgeordnetenhauses von 1860 für den ganzen Umfang der Monarchie in das Herrenhaus eingebracht; hier kam es nicht einmal zu einem Bericht der Kommission. Denselben Entwurf, den Schwerin dem Herrenhaus unterbreitet hatte, brachte dann der Abgeordnete Dr. Lette aus eigener Initiative im Februar 1863**) mit wenigen Abänderungen in das Abgeordnetenhaus ein. Derselbe wurde von der Kommission hier abermals einer gründlichen Prüfung unterworfen. Jedoch gelangte auch der Bericht dieser Kommission und ihr verbesserter Entwurf vom 8. Mai 1863 nicht mehr zur Verhandlung im Plenum. Als dann Dr. Lette am 3. März 1865 den-

*) Vgl. Provinzialkorrespondenz Nr. 45, 1872.

**) Die Staatsregierung war gleichfalls mit neuen Entwürfen beschäftigt; sie ließ zu Beginn der Beratungen erklären, daß sie mit den Erörterungen wegen einer Reform der Kreisordnungen fort und fort beschäftigt, einen solchen Entwurf auch wiederum in das Herrenhaus eingebracht und darüber die Provinzialregierungen ingleichen die Beschlüsse der Provinziallandtage vernommen habe, mit der Vorbereitung aber noch nicht fertig und über die Form der Abhilfe noch nicht schlüssig sei. Vgl. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen I, 268; v. Petersdorff: Kleist-Retzow S, 438.

selben nach dem Kommissionsentwurf vom 8. Mai 1863 umgearbeiteten Entwurf abermals einbrachte, beantragte die verstärkte Kommission für das Gemeindewesen in ihrem Bericht vom 22. April 1865, „daß das Haus der Abgeordneten beschließen wolle, in die Beratung des vom Abgeordneten Dr. Lette eingebrachten Gesetzentwurfes einer Kreisordnung unter den obwaltenden politischen Verhältnissen zurzeit nicht einzutreten". Auch die Staatsregierung hatte sich einer Beratung durchaus abgeneigt erklärt. Der Kommissarius derselben gab die Erklärung ab: „Die Staatsregierung halte den gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für geeignet, um wichtige Reformen auf dem Gebiet der organischen Gesetzgebung anzubahnen und durchzuführen. Sie werde seinerzeit ---------- vorgehen."

Mit den Kreisordnungsentwürfen teilte dasselbe äußere Schicksal der am 11. Januar 1862 in das Abgeordnetenhaus eingebrachte, in der Kommission beratene, aber nicht im Plenum erledigte, dann 1865 von Dr. Lette zusammen mit der Kreisordnung wieder dem Abgeordnetenhaus vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die ländliche Polizeiverfassung in den sechs östlichen Provinzen. Gegen seine Beratung sprach sich 1865 die Staatsregierung noch weit entschiedener aus.

Der Inhalt dieser Entwürfe nun war besser, als ihr äußeres Schicksal erwarten läßt. Im folgenden wollen wir Standpunkt und Richtung der vom Grafen Schwerin eingebrachten Kreisordnungsentwürfe, wie die in einigen Punkten abweichenden Gutachten der Kommissionen des Abgeordnetenhauses aus den Jahren 1860 und 1863 in den wichtigsten Grundzügen darlegen. Damit sind auch gleichzeitig die Grundlagen der von Dr. Lette 1863 und 1865 wiederum eingebrachten Entwürfe angegeben. Ein kurzer Bericht über den Inhalt des Gesetzentwurfes über die ländliche Polizeiverfassung, der 1862 und 1865 dem Abgeordnetenhaus unterbreitet wurde, soll sich diesen Ausführungen anschließen.

Als ersten und wichtigsten Gegenstand betrachtete man auf beiden Seiten die Zusammensetzung des Kreistages resp. das Vertretungsverhältnis der verschiedenen Klassen und Korporationen.

In keinem dieser Regierungsentwürfe ist mehr die Rede von Rittergutsbesitzern als solchen; auch die Rittergüter sind vielmehr nur einem besonderen Wahlverband, dem des großen ländlichen Grundbesitzes, eingereiht worden und werden unter diesem begriffen.*)

*) Mit Recht ging man davon aus, daß nach der durchgeführten Regulierung der Grundsteuer nebst Aufhebung der Grundsteuerfreiheiten vom 21. Mai 1861 die Verschiedenheit der Interessen der Rittergüter und der anderen Güter beseitigt sei.

Neben diesem Wahlverband des großen ländlichen Grundbesitzes erscheinen zum Zweck der Wahl der Vertreter der Wahlverband der Städte und ein Wahlverband der Landgemeinden. Mit dieser Einteilung erklärten sich die Kommissionen des Abgeordnetenhauses im Prinzip einverstanden, und sie sind auch in den, vermöge der Initiative des Abgeordneten Dr. Lette wieder eingebrachten Entwürfen festgehalten worden. Auch der Zensus, den das Gesetz vom 11. März 1850 festgesetzt hatte, war abgeschafft und die passive Wahlfähigkeit erweitert worden.

Einige Abweichungen ergaben sich über die Frage der Bildung dieses Wahlverbandes der großen ländlichen Grundbesitzer. Der Entwurf des Grafen Schwerin wollte nicht nur diejenigen Güter des platten Landes, welche einen durchschnittlichen Reinertrag von 2000 Talern gewährten, sondern auch sämtliche kleinere Güter, mit denen bisher die Kreisstandschaft verbunden gewesen war, solange das Gutsareal nicht durch freiwillige Parzellierung vermindert würde, dem Wahlverbande des großen Grundbesitzes überlassen und einreihen. Die Kommission von 1860 wollte hingegen aus dieser zweiten Klasse nur diejenigen Rittergüter unter 2000 Tlr. Reinertrag dem Wahlverbande des großen Grundbesitzes überlassen und einreihen, mit welchen bisher die Kreisstandschaft verbunden gewesen war und welche außerdem noch einen Reinertrag bezw. einen Umfang hätten, der nach der bisherigen Verfassung in den verschiedenen Provinzen zur Erfüllung der Rittergutsqualität im Falle freiwilliger Parzellierung hinreichend bliebe — meist von 1000 Morgen oder 1000 Tlr. Reinertrag.

Mit der Einreihung der dem Staate gehörigen Domänen und Oberförstereibezirke mit einem mittleren Reinertrag von 2000 Tlr. war die Kommission einverstanden.

Die Besitzer kleinerer Gutsbezirke sollten mit den Landgemeinden wählen, und hier im Wahlverband der Landgemeinden sollte das Verhältnis ihrer Vertretung nach Maßgabe des Flächenumfanges der den Mitgliedern der Gemeinde gehörigen Feldmarken bestimmt, Gemeinden und Gutsbezirke, auf welche hiernach nicht ein Abgeordneter kam, mit anderen behufs der Wahl mindestens eines Abgeordneten zu Wahlbezirken vereinigt werden; größere Landgemeinden, deren Feldmark 1000 Morgen übersteigt, sollten die Berechtigung haben, für je 500 Morgen einen Wahlmann mehr zu wählen.

Die Zahl der von dem Wahlverband der Städte überhaupt zu wählenden Kreistagsabgeordneten sollte auf die einzelnen Städte des Kreises nach Maßgabe der Seelenzahl verteilt, und diejenigen Städte, auf welche hiernach nicht je ein Abgeordneter kam, sollten zu kollektiven Wahlbezirken vereinigt werden; neben anderen größeren

Städten würde jedoch einer einzelnen übrigbleibenden Stadt wenigstens die Wahl eines Abgeordneten zugestanden werden müssen. Die Wahl sollte durch Wahlmänner erfolgen.

In dem dem Herrenhaus am 11. Januar 1862 vorgelegten Entwurf hielt die Regierung an diesen Bestimmungen des Vertretungsverhältnisses der großen Grundbesitzer und der Landgemeinden nach dem Flächenumfang der Grundstücke fest und ebenso daran, daß den großen ländlichen Besitzungen mindestens eine der Hälfte der ländlichen Abgeordneten gleichkommende Zahl zugewiesen werde. Neu war aber die Bestimmung, daß als virilstimmberechtigt die in das Herrenhaus berufenen Besitzer solcher größeren Gutskomplexe, auf denen das Recht der Mitgliedschaft des Herrenhauses radiziert sei, in die Kreisversammlung aufzunehmen seien.

Der Entwurf Dr. Lettes vom Jahre 1863 ließ diese letzte Bestimmung wieder weg; die Kommission tilgte außerdem das von der Kommission von 1860 angenommene Verteilungsverhältnis der Vertreter von Stadt und Land nach der Seelenzahl, beantragte dafür, daß für alle drei Wahlverbände die Gesamtzahl ihrer Kreistagsabgeordneten nach Verhältnis der direkten Staatssteuern zu bemessen sei, wobei an Stelle der Klassensteuer in denjenigen Städten, in denen Mahl- und Schlachtsteuer erhoben würde, diese als Maßstab treten sollte. Der Wahlverband der großen ländlichen Besitzer sollte prinzipiell aber auf ein Drittel resp. die Hälfte aller Stimmen beschränkt werden.

Ein zweiter Hauptpunkt, durch welchen sich der Entwurf des Grafen Schwerin von den älteren Kreisordnungen unterschied, betrifft die innere Organisation der Kreisverwaltung, namentlich den jetzt wieder auftauchenden Kreisausschuß. Er sollte aus 4—6 Mitgliedern bestehen, ähnlich wie dies auch die Kreisordnung vom 11. März 1850 festgesetzt hatte; aber diese Mitglieder sollten nicht aus der Kreisversammlung gewählt werden, sondern aus den Kreisdeputierten erwachsen, die früher zur Unterstützung der Tätigkeit des Landrats gewählt worden waren. Der Kreisausschuß hatte allerdings nicht die Stellung eines Stadtmagistrates, sondern die eigentliche Verwaltung lag, wie man auch 1850 gewollt hatte, in der Hand des Landrates. Die Kommission des Abgeordnetenhauses von 1860 konnte nur erreichen, daß die Mitwirkung des Kreisausschusses bei Verwaltung der Angelegenheiten der Kreiskommunen allgemein festzusetzen sein sollte; der Entwurf Schwerins vom Jahre 1862 nahm diese Bestimmung auch auf. Außerdem hatte die Kommission beantragt, „daß der Kreisausschuß zu seiner Vertretung auf dem Kreistage einen Berichterstatter abordnen dürfe und daß seine Mitglieder auch befugt

sein sollten, den Sitzungen des Kreistages — jedoch sofern sie nicht Mitglied seien, ohne Stimmrecht — beratend beizuwohnen.“ Vorsitz und Leitung des Kreistages und -ausschusses wurden dem Landrat vorbehalten.

Diese Stellung des Landrates zur Kreisversammlung wurde dann von der Kommission des Jahres 1863 abgeändert. Die Kreisversammlung sollte nicht unter Vorsitz des Landrats, sondern unter einem aus ihrer Mitte gewählten Vorsitzenden tagen, der Landrat aber jederzeit zugelassen werden. Dem Kreistage legte die Kommission außerdem das Recht der Kontrolle der Kreiskommunalverwaltung, der Ausführung seiner Beschlüsse wie der Beschwerdeführung über den Landrat bei.

Nur im Kreisausschuß sollte der Landrat Vorsitz und Stimmrecht behalten.

Auch der von Dr. Lette 1865 wieder eingebrachte Entwurf, der sich ja an den Kommissionsentwurf von 1863 anschloß, enthielt diese Bestimmungen.

Wir wenden uns nunmehr dem Entwurf eines Gesetzes über die ländliche Polizeiverwaltung zu.

Die leitenden Grundgedanken enthielt bereits die Landgemeindeordnung vom 11. März 1850. Nach ihr sollten die Gemeinden die Polizeiverwaltung aus eigenen Kräften herstellen; wo die einzelnen Gemeinden nicht dazu imstande wären, sollten sie mit benachbarten Bezirken vereinigt werden, und zwar durch die Staatsregierung; den Vorstehern solcher „Samtgemeinden“ sollten dann von der Staatsregierung die näher bezeichneten polizeilichen Geschäfte übertragen werden. Wo ein Bedürfnis dazu vorhanden wäre, würden noch besondere größere Polizeibezirke gebildet werden mit Bezirksbeamten (Kreisamtmännern) an der Spitze. Dies Amt aber sollte jedesmal auf drei Jahre von der Staatsregierung aus den Eingesessenen des Bezirkes besetzt und unentgeltlich als Ehrenamt verwaltet werden, und nur, wenn sich kein geeigneter Eingesessener finden würde, sollte ein von der Regierung ernannter Kommissar auf Kosten des Bezirks die Funktion dieser Bezirksbeamten ausüben.

Mit der Suspension und schließlichen Aufhebung der Gemeindeordnung durch Gesetz vom 24. Mai 1853 wurden auch die Einführungen dieser Bestimmungen unmöglich gemacht.

Auch die freie Kommission der liberalen Parteien des Abgeordnetenhauses vom Jahre 1854 hatte einen Gesetzentwurf über die ländliche Polizeiverwaltung zum Gegenstand ihrer Beratung gemacht. Das Ergebnis bildete die Grundlage des Entwurfs des Grafen Schwerin vom 11. Januar 1862, der von der Kommission mit überwiegender

Majorität genehmigt wurde. (Bericht vom 1. März 1862.) Verhandlungen im Plenum über diesen Gegenstand fanden nicht mehr statt.

Dieser Kommissionsentwurf ist von Dr. Lette im Jahre 1865 mit dem Kreisordnungsentwurf gemeinsam wieder dem Abgeordnetenhaus vorgelegt worden.

Die gutsherrliche Polizeigewalt sowie das Ernennungsrecht der Dorfvorstände von Seiten des Rittergutsbesitzers und die mit dem Besitz eines Gutes verbundene ortsobrigkeitliche Gewalt sollte für aufgehoben erklärt und die ländliche Polizei überall im Namen und im Auftrage des Königs verwaltet werden. Der Entwurf verlangte ferner obligatorische Einteilung der Kreise in Amtsbezirke, die in der Regel aus mehreren Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirken bestehen sollten, für jeden Amtsbezirk einen nach den Vorschlägen des Kreistages vom König auf 6 Jahre zu ernennenden Amtshauptmann, dessen Amt ein unentgeltliches Ehrenamt sein und dem nur Unkosten vergütet werden sollten. Dieser Beamte erhielt die Lokalpolizeiverwaltung; er sollte der Provinzialregierung unterstellt werden und sein Amt nicht als untergeordnetes Organ des Landrats, sondern selbständig und auf eigene Verantwortung ausüben.

Die Bestimmung der Landgemeindeordnung vom 11. März 1850, die auch in dem Antrage einer Minorität des Abgeordnetenhauses wieder zum Vorschein kam, die Lokalpolizei an gewählte Vorsteher von Samtgemeinden zu übertragen, wurde abgelehnt.

Mit den Kreisordnungsplänen hat auch dieser Entwurf zunächst keine Verwirklichung erfahren.

Von Regierungsseite wurden seit dem Jahre 1862 überhaupt keine darauf bezüglichen Vorlagen dem Landtage mehr gemacht. Trotzdem war man aber im Ministerium noch weiter mit neuen Entwürfen beschäftigt.*) Bismarck, der bei der Übernahme der Ministerpräsidentschaft gewisse Garantien bezüglich der Kreisordnung, deren Durchführung dem Könige am Herzen lag und über die er schon früher mit Bismarck beraten hatte, übernehmen mußte, wußte sich zu helfen: er ließ am 16. November 1862 den Entwurf den Provinziallandtagen vorlegen und war so einstweilen dieser Frage ledig.**)

Der in der Folgezeit herrschende Konflikt zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus ist dann wohl in der Hauptsache daran schuld gewesen, daß für die nächsten Jahre der innere Ausbau unterblieb. Das waren die obwaltenden politischen Verhältnisse, von denen

*) Vgl. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen I, 268; und ferner v. Petersdorff: Kleist-Retzow S. 438.

**) Politische Reden des Fürsten Bismarck II, S. 67.

Kommission und Staatsregierung sprachen, als im Jahre 1865 Dr. Lette seine Entwürfe in das Abgeordnetenhaus einbrachte, und die eine Behandlung dieser Entwürfe augenblicklich als nicht wünschenswert erscheinen ließen.

IV. Abschnitt.*)

Wege und Ziele der in den 60er Jahren einsetzenden Kritik des öffentlichen Rechts in Preußen.

So beklagenswert an und für sich der tiefgehende Gegensatz zwischen der Regierung und der liberalen Mehrheit des Abgeordnetenhauses war, so dürfen wir uns doch nicht verhehlen, daß dieses „nationale Unglück" auch seine guten Wirkungen gehabt hat. Es gab die Veranlassung für eine jetzt einsetzende, lebhafte und allgemeine Kritik des öffentlich-rechtlichen Zustandes in Preußen überhaupt und der bisherigen Handhabung des Verwaltungsrechts im besonderen. Auch hierbei haben die Liberalen, wie bisher bei den Versuchen eines Neubaues der ländlichen Verwaltungsordnung, das große Verdienst sich erworben, zuerst zum Angriff vorgegangen zu sein.

Das erste Ergebnis dieser Kritik war die auch auf anderer Seite gewonnene Erkenntnis, daß Preußen zwar ein Verfassungsstaat aber noch kein Rechtsstaat sei, vielmehr erst zu einem solchen ausgebaut werden müsse.

*) Vgl. zu diesem Abschnitt: Eduard Lasker: Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preußen, Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur I, 1861, S. 27 ff. Derselbe: Wie ist die Verfassung in Preußen bisher gehandhabt worden? Ebenda S. 177—202 und S. 391—424.

Ferner: Die Reden Laskers vom 19. Oktober 1869 im Abgeordnetenhaus, St. B. S. 115 ff. und vom 7. Februar 1870. St. B. 1865 ff.

Die Reden Waldecks vom 5. Februar und 3. Dezember 1869, St. B. d. Abgeordnetenhauses.

Gneist in seinen Schriften: Verwaltung Justiz Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung 1869 und der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, II. Aufl. 1879.

Löning, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen. Verwaltungsarchiv B. II u. III.

Trotz des Übergangs zum Verfassungsstaat war nämlich die Form, in der sich die Verwaltung vollzog, noch vollkommen absolutistisch geblieben — auch die nach Ansicht der Liberalen konstitutionell-parteiische Verwaltung von 1852—1858 hatte sich dieser Form bedient —, und bei der täglichen und örtlichen Ausübung des Staatswillens gab es keinen ausreichenden Schutz der Untertanen gegenüber Willkür und Mißgriffen der Beamten. Auf keinem Gebiet machte sich dieses „Bevormundungs- und Herrschaftssystem" mehr bemerkbar, als auf dem der Polizeiverwaltung. Nach der Ansicht der liberalen Opposition jener Tage war Preußen ein „Polizeistaat", der für sich ein Aufsichtsrecht über alles und jedes und unbedingtes Herrschafts- und Zwangsvollstreckungsrecht beanspruchte. Von dieser Seite betrachtet, war in der Tat der Schutz des subjektiven Rechts des Einzelnen gegenüber der Verfügungs- und Verordnungsgewalt des Staates ein sehr schwacher.

Dem Staatsbürger war zwar die Befugnis zugestanden worden, gegen polizeiliche Verfügungen Beschwerde einzulegen; aber diese Beschwerden konnten erst nachträglich nach Ausführung der Bestimmungen der Verfügung oder Verordnung erfolgen und gehörten, mochten sie die Gesetzmäßigkeit, Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit in Frage stellen, vor die vorgesetzte Dienstbehörde, die in der Regel doch nicht als genügend unparteiisch anerkannt werden konnte, um Recht oder Unrecht nach einer bestimmten Sachlage zu beurteilen. In letzter Linie traf der Minister die Entscheidung. Die rechtliche Verantwortlichkeit dieses Verwaltungschefs nun wäre wenigstens ein Sicherheitsventil gewesen, wenn nicht für die Anwendung dieses, auch in Preußen anerkannten Grundsatzes einer Ministerverantwortlichkeit jede Vorschrift gefehlt hätte.

Fiel die Entscheidung zugunsten des Beamten aus — was wohl meistens der Fall war — so hatte damit die Angelegenheit ihr Ende erreicht.

Erst wenn die vorgesetzte Behörde die Verfügung als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben hatte, konnte eine etwaige Entschädigungsklage bei dem ordentlichen Gericht eingereicht werden.

Nur wenn derjenige, dem durch polizeiliche Verfügung eine Verpflichtung auferlegt war, behauptete, auf Grund eines besonderen Rechtstitels oder Gesetzes von dieser Last befreit zu sein, konnte sofort der Rechtsweg beschritten werden.

Diese für unsere Begriffe ausgedehnte Beamten- und Polizeimacht in Preußen war erst jüngeren Ursprungs. Selbst im Zeitalter des Absolutismus hatte sie nie eine solche Höhe erreicht. Hier hatten wenigstens die Verwaltungsbehörden mit ihrer Kollegialver-

fassung den Untertanen bis zu einem gewissen Grade die Garantie einer objektiven und unparteiischen Prüfung von Beschwerden geboten.*) Mit dem Übergang zur Bureauverfassung wenigstens in den maßgebenden Zentralbehörden schwand diese Fähigkeit; die kollegialische Verfassung der Regierungen verschlug dabei wenig; trotzdem kam eine Verschlechterung gegenüber dem früheren Zustand vorläufig noch nicht zur vollständigen Ausbildung, da nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 fast jeder Streitpunkt, wo der Staat in das Eigentum des einzelnen eingriff, auf den Rechtsweg gebracht werden konnte.

Erst das Gesetz vom 11. Mai 1842 hatte jenen oben ausgeführten Zustand herbeigeführt, indem es den Umfang des polizeilichen Verfügungsrechts ins Maßlose erweiterte und den Staatsbürgern ein eigentliches Recht der Gegenwehr mit der Aufhebung des Rechtsweges in den meisten Fällen versagte.**)

Ja, es bestand seit dem Gesetz vom 8. April 1847***) für den Staat die Möglichkeit, selbst Zivil- und Strafprozesse durch Erhebung des Kompetenzkonfliktes von dem ordentlichen Gericht abzuberufen und eventuell zur Entscheidung der Verwaltung zu ziehen.

Ein solcher Zustand der Überspannung des Begriffs des „Wohls" gegenüber dem des Rechts erscheint uns nur verständlich und entschuldbar, wenn wir berücksichtigen, daß damals dem Staate unvermittelt die gesellschaftlichen Gruppen mit ihren Interessen gegenüberstanden, die in der Erweiterung ihrer Rechte und in der rücksichtslosen Verfolgung ihrer Wünsche ihr höchstes Ziel sahen. Erst eine Verschmelzung von Staats- und Gesellschaftsinteressen konnte eine Heilung von diesem Übel herbeiführen.

In ihrer doktrinären Einseitigkeit erblickten aber die Liberalen die Quelle des Übels allein in der Beschränkung des Rechtsweges. Sie forderten daher, daß demjenigen, der sich verletzt glaube, das Recht zugestanden würde, den Schutz des Gesetzes und die Entscheidung des Richters anzurufen, und daß die ausübenden Polizeibeamten bei Mißbrauch oder Überschreitung ihrer Amtsbefugnisse persönlich zur Verantwortung gezogen würden. Die Beschwerden über Zweckmäßigkeit und über Notwendigkeit der Verfügungen und Verord-

*) Über diese alte Form der Verwaltungsjurisdiktion vgl. E. Meier und Löning a. a. O.

**) v. Meier urteilt anders (Verwaltungsrecht S. 747); er sieht in dem Gesetz vom 11. Mai 1842, das weiter unten besprochen wird, eher einen Fortschritt in bezug auf die Zulässigkeit des Rechtswegs, während Löning (3. Art. S. 128) die oben vorgetragene Auffassung stützt. Vgl. auch Droop u. O. Stölzel: Der Rechtsweg.

***) Durch das ein Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte eingerichtet wurde.

nungen und über die Höhe einer eventuellen Strafe sollten nach wie vor dem Verwaltungswege zur Erledigung anvertraut bleiben; nur die Gesetzmäßigkeit wollten sie vor einem Forum geprüft wissen, das ihnen Garantie für eine objektive Feststellung gäbe.

Bei Aufstellung dieses Grundsatzes schwebten den Liberalen wohl weniger Einrichtungen Frankreichs vor, das ihnen faktisch trotz seines verunstalteten Konstitutionalismus und trotz seines bureaukratischen Verwaltungsrechts als Musterland eines wahren Verfassungsstaates erschien, als vielmehr alte liberale Forderungen, wie sie z. B. bereits in der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 im Artikel 118 in den Worten „alle Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte" zum Ausdruck gekommen waren.

Sie glaubten, daß durch Bewilligung dieser Forderung das öffentliche Recht vor der Willkür der Verwaltungsbehörden gesichert werde, ähnlich wie das Zivil- und Strafrecht, das schon lange durch einen Machtspruch des Staatsoberhauptes und der Staatsbehörden nicht mehr gebeugt werden konnte.

Der Anfang zu einer solchen Ausdehnung des Rechtsweges schien nach ihrer Ansicht in Preußen schon mit dem Gesetz vom 24. Mai 1861 gemacht zu sein, durch das einige Fälle des streitigen Verwaltungsrechts (Stempelsteuerabgaben und Gehaltsfälle) der richterlichen Entscheidung überwiesen worden waren. Sie hegten daher die Hoffnung, daß die traurige Epoche, „in welcher die Hand der Justiz enger zusammengeschnürt, die Verwaltung mit immer größeren Befugnissen ausgestattet worden wäre", endlich zu einem Abschluß gelangt sei.

So wirkungsvoll dieser Angriff der Liberalen war, so wenig entsprachen die daran geknüpften Forderungen dem notwendigen Ausbau und dem Wesen des Verfassungsstaates. Auf diesem Wege sollte man nicht zu der gewünschten Reform der Staatsverwaltung gelangen, sondern in enger Anlehnung an den seit Jahrzehnten verlangten kommunalen Neubau.

V. Abschnitt.*)

Die lebensvollen Ideen Rudolf Gneists und ihre Einwirkung auf die Reformgesetzgebung.

Den Weg zu historisch und politisch berechtigten Reformen sollte ein Gelehrter und liberaler Politiker weisen, der Berliner Hochschulprofessor und Abgeordnete Rudolf Gneist, dessen Ideen wir in unserem heutigen preußischen Verwaltungsrecht denn auch zum größten Teil verwirklicht sehen. Die schweren Mißbräuche der nach Ansicht der Liberalen — die auch Gneist teilte — „konstitutionell-parteiischen" Verwaltung**) in Preußen von 1852—1858 und der Wunsch nach Ausbau des Verfassungsstaates zum modernen Rechtsstaat hatten auch ihm die Veranlassung zur Beschäftigung mit diesen Fragen einer Reform der Staatsverwaltung gegeben.

Aber ehe er zu praktischen Forderungen übergegangen war, hatte er nach echt deutscher Weise zuerst auf dem Boden der Wissenschaft vorgearbeitet und sich durch tiefgehendes Studium des Heimatlandes des Konstitutionalismus bemüht, die Grundsätze des Verfassungsstaates kennen zu lernen.

Der Erfolg war der und sein Hauptverdienst bestand darin, daß er überzeugend nachwies, wie sehr die von den Anhängern des Konstitutionalismus herbeigesehnten und zum Teil schon verwirk-

*) Den Gedankengang und die praktischen Forderungen Gneists schöpfte Verfasser aus folgenden Schriften: Rudolf Gneist: Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht (1857—1863, 2 Teile mit 1 Ergänzungsband), III. Aufl. d. ersten Teils 1883—84, 2 Bände; III. Aufl. d. zweiten Teils 1876.

Derselbe: Verwaltung Justiz Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, 1869.

Derselbe: Englische Verfassungsgeschichte, 1882.

Derselbe: Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Verfassungsstaates, 1870.

Derselbe: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, II. Aufl. 1879.

Sie enthalten alle mehr oder weniger die im folgenden erörterten Gedanken und zwar immer in einem so geschlossenen Zusammenhang, daß sich Zitate nur in sehr wenigen Fällen empfahlen.

**) Gneist verkannte m. E. wie alle Liberalen seiner Zeit, daß auch die Verwaltung der 50er Jahre, ebenso wie die seit der sog. neuen Ära, im Grunde doch noch eine monarchisch-autoritative Beamtenverwaltung war. Er hielt sie für eine konservativ-reaktionäre Parteiverwaltung, die jederzeit wiederkehren könne und die um so gefährlicher wäre, weil ihr der ganze Mechanismus der absoluten Beamtenverwaltung zur Verfügung stände.

lichten Zustände von dem Urbilde des Verfassungsstaates abwichen. Er zeigte, wie man in Preußen bisher falschen Vorbildern nachgestrebt und die ganze Anschauung vom Verfassungsstaat aus Frankreich genommen habe, einem Lande, in dem infolge von Mißverständnissen englischer Zustände und infolge der gerade diesem Staate mit seiner romanischen Bevölkerung besonders eigenen starken gesellschaftlichen Forderungen die Grundzüge des Konstitutionalismus verunstaltet worden wären. Für diesen Staat seien bei der Nachbildung der „freien Verfassung" Blackstones Commentaries (1765) maßgebend gewesen und die hätten die ganze Voraussetzung und den ganzen Unterbau des Verfassungsstaates weggelassen und wären auf die geschichtliche Entwicklung der englischen Zustände nicht eingegangen.

Den größten Wert habe man in Frankreich und unter Berufung auf dieses „Musterland" auch in Preußen auf die Bildung einer aus freier Wahl hervorgegangenen Volksvertretung gelegt, damit aber nur eine äußere Anpassung an den wirklichen Verfassungsstaat gefunden. Das ganze Gebiet der Verwaltung sei unbeachtet geblieben, obschon gerade die Geschichte des Konstitutionalismus in seinem Heimatlande zeige, wie zuerst auf dem Gebiete der Verwaltung durch Begründung des Selfgovernment die Willkür gebrochen und dann erst die Anteilnahme an der Gesetzgebung erstrebt und erreicht worden sei.

Deshalb sei auch in Preußen mit der Bildung der Volksvertretung die Willkürherrschaft der Beamten und die Rechtsunsicherheit der Staatsbürger nicht nur nicht beseitigt, sondern sogar verstärkt worden. Eine Heilung von diesem Übel könne nur erfolgen, wenn durch Einführung der Selbstverwaltung und einer damit verbundenen und darüber hinausgehenden Verwaltungsgerichtsbarkeit das Versäumte nachgeholt würde. Darin bestände die Aufgabe einer Reform der Staatsverwaltung und der Ausbau des Verfassungsstaates zum Rechtsstaat.

Was ist nun nach ihm und seinem englischen Vorbilde Selbstverwaltung?

Wenn wir hier versuchen, das Wesen der Selbstverwaltung festzustellen, so handelt es sich selbstverständlich nicht um die Feststellung des juristisch-dogmatischen Begriffes der Selbstverwaltung, sondern um den Inhalt der Selbstverwaltung nach historisch-politischen Gesichtspunkten, d. h. um Feststellung der staatlichen Zwecke, denen sie diente oder dienen sollte.

Das Wort „Selbstverwaltung" bedeutete zunächst keine neue Bereicherung des deutschen politischen Wörterbuches. Mit den

konstitutionellen Theorien war auch dieses Wort, wie wir früher bereits gesehen haben, nach dem Kontinent gekommen und über Frankreich nach Deutschland getragen worden. Auf diesem Wege aber hatte es bereits eine Umwandlung seiner bisherigen Bedeutung erfahren, und in Deutschland, speziell in Preußen, war es vollständig den Vorstellungen der gesellschaftlichen Gruppen angepaßt und schließlich seinem Inhalte nach mit den Wünschen der betreffenden Schichten identifiziert worden.

Für die erste Zeit gab zunächst den Ausschlag die Deutung, die der Liberalismus diesem Worte beilegte und in der es uns gleich bei der Einführung der Verfassung in der Gesetzessprache begegnet. Der § 6 der Gemeindeordnung vom 11. März 1850, die auf Grund der Verfassungsurkunde erging, nannte Selbstverwaltung die selbständige Verwaltung der Gemeinden, wobei der Ton auf selbständig zu legen ist und man darunter eine von der Staatsverwaltung unabhängige „Verwaltung" verstand, d. h. Beschlußfassung über Dinge, die nur das eigene Interesse des Kommunalverbandes angehen und von einer gewählten Vertretung der Steuerzahler ausgeübt werden sollte. Die Ausführung dieser Beschlüsse überließ man dem Staatsbeamtentum oder bezahlten Kommunalbeamten, und jene Dorf-, Stadt- und Kreisparlamente sollten eine ähnliche Stellung einnehmen, wie die Gesetze beratende und beschließende Gesamtvolksvertretung, mit der Möglichkeit, die Pläne und Beschlüsse derselben zu durchkreuzen.

Die nach diesen Gesichtspunkten ergangenen Gesetze sind bekanntlich nicht zur Ausführung gekommen; in ihnen lebte derselbe Geist des Selbständigkeitsdranges, der schon die alten Kreisstände belebt hatte.

In der Folgezeit nahmen auch die Vertreter der anderen Gesellschaftsgruppe das Wort „Selbstverwaltung" in ihr Programm auf; die Wünsche, die sie damit verbanden, unterschieden sich nur in der äußeren Form von denen der Liberalen; sie wollten an dem alten Vertretungsprinzip festhalten; im Grunde aber verbargen auch sie hinter diesem Wunsche das alte Streben nach partikulärer Autonomie.

Für die nächste Zeit trat dann eine vollständige Verwirrung ein; es gab schließlich kaum einen Unsinn, der nicht unter der Losung Selbstverwaltung in damaliger Zeit gefordert worden wäre.*) Da der wahre Inhalt der Selbstverwaltung nicht bekannt war, so mußte jeder

*) Vgl. Schäffle: Die Konkurrenz der Organe des Staatslebens; Beiträge zur Revision einiger Grundbegriffe der neueren Staatslehre. In: (Tübinger) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 18, 1862, S. 577 ff.

mit sich ins reine kommen über das Wesen derselben. Alle aber verstanden darunter etwas der Staatsverwaltung Entgegengesetztes, aller Endziel und Endhoffnung war dabei, möglichste Unabhängigkeit und autonome Selbständigkeit zu erlangen.

Niemand verstand darunter die Aufgabe, selbst zu verwalten, d. h. die gegebenen Gesetze des Landes im Nachbarverbande selbst auszuführen. Erst die durch Gneist übermittelte Kenntnis des englischen Selfgovernment zeigte, daß Selbstverwaltung Staatsverwaltung sei und sie nur der Beamten-(Minister-) Verwaltung gegenüberstände, daß die beiden Begriffe keine Gegensätze enthielten, sondern daß das eine die Ergänzung des andern darstelle.

Was diese Selbstverwaltung also forderte, war die Mittätigkeit der gesellschaftlichen Klassen bei der Staatsverwaltung, die Ausübung staatlicher Funktionen der inneren Landesverwaltung durch Laien in Ehrenämtern und kommunalen Kollegien.

Erst durch die Begründung einer solchen Art von Selbstverwaltung würde, nach Gneists richtiger Erkenntnis, die nächste Sicherheit geboten für eine Stetigkeit und Gesetzmäßigkeit bei der Handhabung der Verwaltungsgesetze gegenüber Mißbrauch oder Willkür.

Zur Vollendung dieses Schutzes des öffentlichen Rechts und als letzte Konsequenz des Verfassungs- und Rechtsstaates sollte dann noch eine von den Verwaltungsbehörden unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Entscheidung der streitigen Fragen des Verwaltungsrechts eingerichtet werden, und auch bei dieser Schöpfung sollten Laien wenigstens bei der Bildung der unteren und mittleren Instanzen vor allem berücksichtigt werden und nicht die zur Anwendung des Verwaltungsrechts berufenen und nach oben hin abhängigen Organe den streitigen Teil der Gesetze selbst feststellen. Zum wirksamen Schutze des Rechtes der Einzelnen gegenüber der Willkür und den Mißbräuchen der Staatsbeamten und auch bei Übergriffen im Bereich der Selbstverwaltung selbst würden dann mit allen Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Behörden über die Auslegung des streitigen Verwaltungsrechts von nun an zu befinden haben.

Das waren die grundlegenden Gedanken Gneists; das Ergebnis ihrer Ausführung sollte sein: unparteiische Verwaltung, d. h. Verwaltung nur nach den Gesetzen des Landes und ihre unparteiische Auslegung.

Aus dem eindringenden Studium des inneren Lebens des englischen Staates hatte er diese Ideen gewonnen, die allerdings heute von den maßgebenden englischen Theoretikern selbst auch nicht mehr geteilt werden, und immer wieder wies er auf dieses Land als wahres

Vorbild hin, obwohl es damals bereits im Begriff war sich in seiner lokalen Verwaltung gerade nach der von Gneist so heftig bekämpften Richtung zu entwickeln.*) Soviel er aber auch aus diesem älteren englischen Verwaltungsrecht für anwendungsfähig hielt, so warnte er doch vor übertriebener Nacheiferung. Das Vorbild sollte nur Mittel zur Erkenntnis unseres Selbst sein, um fähig zu werden, in richtiger Weise bestehende Verhältnisse fortzubilden.

In Wahrheit konnte er wenigstens in bezug auf die verlangte Selbstverwaltung in Preußen auf die schon bestehende und allseitig gepriesene Steinsche Städteordnung, die jetzt erst in dem richtigen Lichte erschien, als den Anfang einer wahren Verwirklichung seiner Idee hinweisen und auffordern, in diesem Sinne und nach dieser Richtung hin weiter fortzubauen und die Prinzipien der Städteordnung auf das platte Land auszudehnen.

Seine ganzen Darlegungen gingen schließlich darauf hinaus, zu zeigen, daß mit den bisherigen Versuchen eines Neubaues der ländlichen kommunalen Ordnungen sich die Verwirklichung dieser neuen Grundsätze verbinden müsse. Damit hatte er den Boden der Praxis betreten, und seine Bedeutung in dieser Richtung werden wir noch im Laufe der legislatorischen Versuche kennen lernen.

Es erübrigt sich hier noch die Frage, ob sich Ansätze einer solchen Selbstverwaltung in den bisherigen Kreisordnungsentwürfen oder in der bisherigen Gestalt der ländlichen Verwaltungsordnung finden ließen, die zur Anknüpfung oder als Vorbild für eine Ausdehnung dienen konnten.

Ohne in die heute noch viel umstrittene Frage nach dem Begriff der Selbstverwaltung in juristisch-dogmatischem Sinne einzutreten,**) müssen wir vom Gneistschen Standpunkte aus und nach dem Inhalte seiner historischen Selbstverwaltung zugestehen, daß in manchen Punkten, allerdings unbewußt,***) bereits Ansätze in den Entwürfen, die im Laufe der Zeit vorgelegt worden waren, sich gezeigt hatten und in den damals in einzelnen Gegenden Preußens bestehenden Verwaltungsverhältnissen bereits lebten.

So waren schon dem Kreisausschuß nach der Kreisordnung vom 11. März 1850 eine Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen bei der

*) Vgl. darüber J. Redlich: Die Lokalverwaltung in England, besonders S. 741 ff. Hatschek, Engl. Staatsrecht, passim.

**) Die verschiedenen Lehrmeinungen über den juristischen Begriff der Selbstverwaltung enthält u. a. der Aufsatz von Ernst Neukamp: „Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne", Archiv f. öffentl. Recht, IV, 1889, S. 377—437 und 525—554.

***) Man hielt die obrigkeitliche Selbstverwaltung für keinen notwendigen Bestandteil des Verfassungsstaates.

Verwaltung der Gemeinden anvertraut worden.*) Auch die Polizeiverwaltung sollte nach der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 in den Gemeinden und in den Samtgemeinden ehrenamtlichen Gemeindevorstehern und Samtgemeindevorstehern übertragen werden. Während diese wahrnehmbaren Ansätze einer sog. obrigkeitlichen Selbstverwaltung in der Reaktionszeit mit der Aufhebung dieser Gesetze verschwanden, erhielten sich solche aber isoliert und ohne weitere Fortbildung in Westfalen, wo sie durch die Kreisordnung von 1856 eingeführt worden waren. Hier hatte man den Weg eingeschlagen, innerhalb des landrätlichen Bezirkes kleinere Amtsbezirke zu bilden, in welchen ein vom König ernannter Amtmann vorzugsweise aus den größeren Grundbesitzern als Ehrenbeamter bestellt wurde, mit einem gesetzlichen Auftrag, die Ortspolizei, die wichtigsten örtlichen Geschäfte der Staatsverwaltung, Polizeianwaltschaft und Kriminalpolizei, neben der Verwaltung der Samtgemeindeangelegenheiten zu besorgen und auch die Aufsicht über die Verwaltung der Einzelgemeinden zu führen. Auch in Hannover war die Einrichtung von Kreisämtern nach Grundsätzen des Selfgovernment vorgefunden worden; sie überstanden zwar die Anfechtungen eines zünftigen Beamtenstaates, blieben aber ohne lebendige Entwicklung.

Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit allerdings ließen sich keine direkten Anknüpfungspunkte in Preußen selbst finden. Aber in dem Wunsche sie zu schaffen begegnete Gneist sich mit manchen deutschen Politikern und Gelehrten,**) und es boten sich sogar in unserem weiteren Vaterlande bereits geschaffene oder doch wenigstens projektierte Institutionen dieser Art zur Betrachtung dar.***)

---

*) Vgl. § 8, 68, 71, 72, 76, 77, 85, 91, 104, 106, 108, 118, 120, 138, 142.

**) Hier sei hingewiesen auf den Aufsatz von Georg Prazàk: Prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden, im Archiv f. öffentl. Recht, IV. 1889, S. 241—313. In dieser Abhandlung hat er zunächst eine Anzahl von vormärzlichen Schriftstellern, wie Zöpfl, K. S. Zachariae, Feuerbach u. a. als Vertreter des liberalen Gedankens einer Ausdehnung des Wirkungskreises der Gerichte auf das öffentliche Recht aufgeführt; ihnen stellt er gegenüber als Gegner dieser Judikatur der ordentlichen Gerichte in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts Funke, Rotteck, Mohl u. a. Schließlich hätten besondere Verwaltungsgerichte gefordert Männer wie Schäffle (vgl. Konkurrenz der Organe des Staatslebens, Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft, Bd. 16, 1862, S. 520—605), Bluntschli (Kritische Vierteljahrsschrift, 6. Bd., 1864, S. 265 bis 271; Allgemeines Staatsrecht, II, S. 242—247).

***) An dieser Stelle sei vor allen Dingen verwiesen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden, wie sie dort durch Gesetz vom 5. Oktober 1863 eingeführt worden ist. Dieses Gesetz ist auch insofern von Wichtigkeit, als in der preußischen Kreisordnung zu einem großen Teil — fast wörtlich — das Verfahren bei den badischen Verwaltungsgerichten nachgebildet wurde. Vgl. Friedrich Wielandt: „Die Verwaltungsrechtspflege im Großherzogtum Baden", Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des

Bei allem verhehlte sich Gneist aber nicht die Schwierigkeiten, die sich der Lösung einer solchen Aufgabe entgegenstellen würden. Er war sich darüber klar, daß sie nicht erreicht werden könne aus dem natürlichen Drang der Gesellschaft heraus, sondern nur durch eine starke, über allen sozialen Klassen, politischen Parteien und Lokalinteressen stehende weitersehende Regierung.

---

deutschen öffentlichen Rechts, 1875, S. 369—378, und Weizel: Das badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organe der inneren Verwaltung, Karlsruhe 1864.

Durch dieses Gesetz wurde die Verwaltungsrechtspflege von der inneren Verwaltung losgetrennt und im wesentlichen selbständig gestellt. Besondere Verwaltungsgerichte wurden gebildet und den Verwaltungsgerichtshöfen I. Instanz bürgerliche Elemente beigegeben.

Dieses Verwaltungsgericht I. Instanz ist der sog. Bezirksrat. Er wird gebildet von einem Kollegium von 6—9 durch Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichneten und vom Minister des Innern ernannten Bewohnern des Amtsbezirks, deren Dienst ein Ehrenamt ist. An der Spitze steht ein Bezirksverwaltungsbeamter. Hervorzuheben ist, daß dieser Bezirksrat gleichzeitig Entschließungen über Verwaltungsfragen (staatliche sowie kommunale) trifft. Einen Vergleich mit dem heute in Preußen bestehenden Kreisausschuß hält er nicht aus; der preußische Kreisausschuß verwaltet mit, auch Staatsangelegenheiten, der badische Bezirksrat ist ein beratendes und beschließendes Organ wie die französischen Arrondissementsräte und die heutigen englischen Boards.

Als Verwaltungsgericht II. Instanz und für eine Anzahl von Verwaltungsstreitigkeiten Verwaltungsgericht einziger Instanz fungiert der „Verwaltungsgerichtshof". Er ist nur mit ständigen ernannten gelehrten Richtern besetzt.

Auch in Bayern hatte die Regierung 1867 und 1869 Entwürfe über die Errichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit dem Landtage unterbreitet. Jedoch wurde eine Verständigung damals noch nicht erreicht. Vgl. Freiherr v. Castell: „Gesamtüberblick über die Organisation der inneren Verwaltung Bayerns", Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechts, 1875, S. 476—494.

Gleichfalls möge hier das österreichische Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 genannt werden. Nach ihm sollten zur Handhabung der Rechtskontrollen in der Verwaltung zwei oberste Gerichtshöfe ins Leben gerufen werden und zwar:

1. Ein Reichsgericht zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte und über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung ihrer politischen Rechte,
2. der Verwaltungsgerichtshof, dessen Aufgabe darin bestehen sollte, dem durch eine Entscheidung oder Verfügung der Verwaltungsbehörden in seinen Rechten Verletzten die Möglichkeit zu bieten, seine Ansprüche im öffentlichen und mündlichen Verfahren geltend zu machen.

Die staatsgrundgesetzliche Bestimmung gelangte jedoch zunächst in Österreich noch nicht zur Wirksamkeit, weil das gleichzeitig in Aussicht gestellte besondere Gesetz, welches das Verwaltungsgericht einsetzen und das Verfahren vor demselben regeln sollte, vorläufig noch nicht erlassen wurde. Vgl. den Aufsatz von Georg Prazàk: „Die Rechtsprechung in der österreichischen Verwaltung und die Regierungsvorlage betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes", Zeitschr. f. Gesetzgebung und Praxis usw., 1875, S. 111 ff.

VI. Abschnitt.

Der erste Akt der neuen Reformgesetzgebung: die Vorlage von 1869/70.

Jedoch ehe sich diese Wendung vollzog, hatten äußere Verhältnisse bereits die alte Forderung einer Kreisordnungsreform wieder in den Vordergrund der politischen Wünsche treten lassen.

Den Anstoß gab die Organisation der 1866 erworbenen Provinzen. Jene neu gewonnenen Gebiete, die vor kurzem noch selbständige Staaten gewesen waren, konnten unmöglich wie die alten Provinzen behandelt werden. Die Rechte ihrer eigenen Verwaltung wurden ihnen daher bis zu einem gewissen Grade gelassen; und was vor allem die auf sie übertragene Kreisverfassung anbelangt, so wurde ihnen da manches gewährt, was die alten Provinzen nicht besaßen, sowohl in bezug auf die Kreisverfassung und -verwaltung, als auch, was die Organisation der ländlichen Polizeiverwaltung betraf. Vor allem wurde hier die privilegierte Stellung der Rittergutsbesitzer nicht eingeführt, vielmehr bildete man Wahlkörper zwecks Wahl zum Kreistage, und zwar teilte man die Wählerschaft in die Wahlverbände des großen Grundbesitzes, der Stadt- und Landgemeinden, wie es die Vorlagen von 1860 und 1862 und wiederum die von 1863 und 1865 bereits für die alten Provinzen in Vorschlag gebracht hatten; und in der Verordnung vom 20. September 1867 über die Polizeiverwaltung in den neuen Landesteilen wurde bestimmt: „Die örtliche Polizeiverwaltung wird von den nach den Vorschriften des Gesetzes hierzu bestimmten oder berufenen Behörden oder Beamten geführt im Namen des Königs".

Infolge dieser Vorgänge in den neuen Provinzen regte sich der Wunsch nach einer ähnlichen Gestaltung der Verhältnisse in den alten Landesteilen.

Die Thronrede vom 15. November 1867 enthielt bereits eine den Wünschen entgegenkommende Zusicherung in den Worten: „Meine Regierung wendet der Fortbildung der Kreis- und Provinzialverfassung ihre besondere Aufmerksamkeit zu und wird, sobald die erforderlichen Vorbereitungen beendet sind, Ihnen darauf bezügliche Gesetzentwürfe zugehen lassen."

Auch die Interessierten selbst aus der Landbevölkerung gaben dem Verlangen nach einer solchen Neuorganisation Ausdruck. Dem

Abgeordnetenhaus waren zahlreiche Petitionen*) aus den östlichen Provinzen betreffend die Reform der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung sowie der ländlichen Polizeiverwaltung zugegangen und von ihm der Gemeindekommission zur Vorberatung überwiesen worden, die durch ihr Mitglied Dr. Lette am 11. Dezember 1867 über das Resultat der Vorberatung dem Plenum Bericht erstatten ließ.**)

In erster Linie handelte es sich bei allen Petitionen um eine Abänderung der bestehenden Kreisordnung. Die Reformwünsche bewegten sich insgesamt in der alten Richtung, und als Ergebnis der Vorberatung konnte die Kommission dem Plenum nur den Antrag unterbreiten, der auch vom Abgeordnetenhaus angenommen wurde: „Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen, die Petitionen der Staatsregierung mit der dringenden Aufforderung zu überweisen, noch in dieser Session der Landesvertretung den Entwurf einer neuen Kreisordnung und Provinzialordnung sowie ein Gesetz wegen Aufhebung der gutsherrlichen Polizei vorzulegen".***)

Ein Antrag des Abgeordneten von Boetticher, dahin lautend: Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen: die Petitionen der Staatsregierung mit dem Ersuchen zu überweisen, dem Landtage baldmöglichst den Entwurf einer Kreisordnung und Provinzialordnung, sowie eines Gesetzes betreffend die Reform der gutsherrlichen Polizei vorzulegen, wurde ebenso abgelehnt, wie ein Antrag des Abgeordneten Waldeck und der Fortschrittspartei, der noch einmal die alten liberalen Forderungen zum Vorschein brachte und in folgende Worte faßte: „Das Haus der Abgeordneten fordert die Königliche Staats-

---

*) Nr. 40 der Drucksachen des Abgeordnetenhauses, 1867.

**) Stenogr. B. 1867, S. 352 ff.

***) Die Referenten der Kommission hatten ihr selbst folgende Resolution unterbreitet:

In Erwägung, daß eine Reform der Kreisordnung unter Aufhebung der gutsherrlichen Polizei und der Virilstimmen der Rittergüter mit Herstellung korporativer, den realen Verhältnissen entsprechender Wahlverbände und Erweiterung der Selbstverwaltung, eine Reform der Gemeindeordnung und eine Reform der Provinzialvertretung ein dringendes, nicht länger abweisbares Bedürfnis ist,

in Erwägung, daß es sich aus praktischen Gründen empfiehlt, die Reform der Kreisordnung der der Gemeindeordnung vorausgehen zu lassen,

in Erwägung jedoch, daß die Thronrede die Vorlegung einer Reform der Kreisordnung und Provinzialverfassung in Aussicht stellt,

beschließt das Haus der Abgeordneten:

In die materielle Prüfung der Petitionen zurzeit nicht einzutreten, dagegen aus Anlaß derselben an die Königliche Staatsregierung zunächst nur die Frage zu richten, wann die in der Thronrede angekündigte Vorlage zu erwarten ist.

Diese Resolution wurde von der Majorität der Kommission verworfen und dafür obiger Antrag angenommen (vgl. Drucksachen Nr. 40, 1867).

regierung auf, unter Abschaffung aller entgegenstehenden, auf ständischen, feudalen und Sonderinteressen beruhenden Gesetze und Einrichtungen möglichst bald einen Gesetzentwurf vorzulegen betreffend die Einführung bezüglich Wiedereinführung einer Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnung für den ganzen Staat auf den Grundlagen:

1. der Gemeindeangehörigkeit aller im Gemeindebezirk belegenen Grundstücke und aller Einwohner des Gemeindebezirks mit Abschaffung des vom Gemeindeverbande ausgeschlossenen Gutsbezirks,
2. der Selbstverwaltung in Ansehung der inneren und besonderen Angelegenheiten der Gemeinden, Kreise und Provinzen, einschließlich der den Gemeinden zustehenden Ortspolizei durch gewählte Vertreter und Vorsteher,
3. des Gemeindewählerrechts jedes Einwohners, der einen eigenen Hausstand hat, keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfängt und die Gemeindeabgaben bezahlt, ohne Unterschied des größeren oder geringeren Besitzes und ohne Abteilungen in Klassen oder Stände, welche dem Artikel 4 der Verfassung widerstreitet,
4. die Wählbarkeit aller Gemeindewähler sowohl zu Gemeinde- als Kreis- und Provinzialvertretungen und der Berechtigung derselben, die Vertreter der Kreise und Provinzen nach dem Grundsatz zu 3. zu wählen."

Über die Richtung der in der Thronrede verheißenen neuen Entwürfe sprach die Staatsregierung sich des öfteren aus, ohne jedoch eine Klarheit über die eigentlichen Ziele zu bringen.

So war in der oben erwähnten Sitzung der Gemeindekommission, an der auch zwei Regierungskommissarien teilgenommen hatten, von dem einen die Erklärung abgegeben worden, daß die Verzögerungen bezüglich der Vorlage einer Kreisordnung mit den organisatorischen Arbeiten zusammenhingen, die man mit den neuen Provinzen gehabt habe. Die Richtung, welche der in der Arbeit begriffenen Kreisordnung für die älteren Provinzen gegeben werden würde, sei ersichtlich aus den Kreis- und Gemeindeordnungen der neuen Provinzen. Die Aufhebung der Gutspolizei werde von Regierungsseite nicht für nötig gehalten; man könne allenfalls eine bessernde Hand anlegen, aber eine Veranlassung zur Aufhebung oder Umgestaltung der gutsherrlichen Polizei sei in keiner Weise vorhanden.*)

Desgleichen äußerte sich noch in derselben Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 11. Dezember 1867 der Minister des Innern,

*) St. B. 1867, S. 352 ff.

Graf Fritz Eulenburg, über die neuen Entwürfe und ihre Richtung in folgenden Worten:*) „Die Regierung erkennt an, daß die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Kreis- und Provinzialverfassung, der ländlichen Gemeindeverfassung und der Polizeigerichtsbarkeit auf dem Lande verbesserungs- und reformfähig ist; sie erkennt auch an, daß sie in vielen dieser Gebiete reformbedürftig ist. Zunächst aber erkennt sie die Bedürftigkeit nur in dem Maße an, daß sofort an die Reform in bezug auf die Kreisverfassung Hand angelegt werden muß.

„Wie Sie aus den Verordnungen, welche für die neuen Provinzen erlassen worden sind, gesehen haben, ist eine Verstärkung der städtischen und ländlichen Kreisvertretungen, welche sich in unseren 6 östlichen Provinzen bisher noch in bedeutender Minorität befindet, eins der Ziele, auf welche bei dieser Reform hingearbeitet werden muß.

„. . . . . Ich werde mir, sobald die Budgetberatungen beendet sind, den Rat einiger Herren hier aus der Versammlung erbitten, um mit ihnen die Grundprinzipien, die die Regierung als die ihr richtig erscheinenden festgestellt hat, zu besprechen, mich ihrer Zustimmung zu versichern und dann, womöglich noch im Laufe dieser Session eine verbesserte Kreisverfassung dem Lande vorzulegen.

„. . . . . Endlich bin ich der Ansicht, daß die Polizeiverwaltung auf dem Lande, wie sie bis jetzt geübt worden ist, allerdings, namentlich praktisch und vielleicht auch theoretisch, an manchen Mängeln leidet und daß diese Mängel beseitigt werden müssen. Ich muß aber aufrichtig gestehen, daß die Regierung und namentlich ich selbst sich bisher noch nicht klar darüber geworden ist, auf welche Weise der üble Zustand durch einen besseren zu ersetzen ist. In denjenigen Vorschlägen, welche bisher in Gesetzentwürfen, Kommissionsanträgen und Reden zur Kenntnis der Regierung gekommen sind, habe ich nicht dasjenige Mittel finden können, von dem ich mir denke, daß es eintreten müßte, um eine Institution zu ersetzen, die sich lange Zeit wenigstens bewährt hat und die auch jetzt noch, wenn nicht sehr wirksam, doch wenigstens ziemlich bequem für die Bevölkerung ist.“

Jedoch ruhten die Vorlagen vorläufig noch im Schoße des Ministeriums.

Noch einmal erging in dieser Session an die Staatsregierung von seiten des Abgeordnetenhauses die Aufforderung zu einer Reform.

*) St. B. 1867, S. 355 ff.

Nach der Schlußabstimmung über die Frage des hannoverschen Provinzialfonds am 7. Februar 1868 brachte der Abgeordnete Dr. Francke eine Resolution ein des Inhaltes: „die Staatsregierung aufzufordern, dem nächsten Landtage Gesetzesvorlagen für alle Provinzen der Monarchie zu machen über eine die Selbstverwaltung fördernde Umgestaltung der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassung.“ Sie wurde von der Mehrheit angenommen und fand eine entgegenkommende Antwort der Regierung in der Thronrede beim Schluß des Landtages am 29. Februar 1868 in den Worten: „Durch die Bewilligung des Provinzialfonds für Hannover haben Sie nicht nur den Rücksichten der Billigkeit und des Wohlwollens, von welchen Meine Entschließungen den neuen Provinzen gegenüber geleitet werden, Ihre Zustimmung erteilt, sondern zugleich auch tatsächlich den Boden betreten, auf welchem nach der Absicht Meiner Regierung auch für alle anderen Provinzen eine erfolgreiche Selbstverwaltung erwachsen soll.“

Auch den ganzen Sommer 1868 hindurch wurden die Vorberatungen im Ministerium des Innern weiter fortgesetzt*); an ihnen nahm auch Professor Gneist teil; jedoch wurden diese so zustande gekommenen Entwürfe dem Landtage nicht vorgelegt, da sie auf eine Annahme nicht rechnen konnten. Man hatte nicht nur die Ritterschaft mit ihrem Virilstimmenrecht auf dem Kreistage beibehalten, sondern sie auch noch durch sogenannte Notabeln (Superintendenten usw.) verstärken wollen. Die Städte sollten nach den alten Mustern mit einer Stimme, die Bauern insgesamt mit 3 Stimmen zufrieden sein.

Da diese Entwürfe somit ausgeschaltet wurden, so versprach die Thronrede bei der Eröffnung des Landtages am 4. November 1868 neue Entwürfe und Vorlagen und fügte hinzu: „Es kann nicht die Absicht sein, die bisherigen Einrichtungen, denen Preußen zum großen Teil sein Gedeihen verdankt, zu erschüttern oder aufzulösen, ehe anderweitige lebensfähige und Erfolg versprechende Institutionen geschaffen sind. Meine Regierung erkennt es aber namentlich im Hinblick auf die Vergrößerung der Monarchie und in Berücksichtigung eines vielfach hervortretenden Strebens als ihre Aufgabe an, diejenigen Zweige der öffentlichen Tätigkeit, welche nicht vermöge eines unmittelbaren Staatsinteresses der Leitung und Fürsorge der Staatsbehörden notwendig vorbehalten bleiben müssen, allmählich geeigneten provinziellen und kommunalen Körperschaften zur selbständigen Wahrnehmung zu überweisen.

*) Nach dem Essay von Gneist: „Fürst Bismarck und die preußische Verwaltungsreform“ in Poschingers: Fürst Bismarck und die Parlamentarier, II, 72 ff.

„. . . . . Um auch in den alten Provinzen den Boden dafür zu bereiten, ist vor allem die Fortbildung der Kreisverfassung erforderlich."

Mit diesen Worten beginnt eigentlich erst die Epoche der neuen Reformversuche. Hier vernehmen wir zum ersten Male aus den Worten der Regierung einen leisen Anklang an jene uns längst bekannten neuen Ideen, die gerade damals im September 1868 von Gneist durch seine vergleichende Schrift: „Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen" in weitere Kreise getragen worden waren und sicherlich auch die Aufmerksamkeit der Regierung auf sich gezogen hatten. Außerdem übergab Gneist bald darauf am 18. November 1868 (wohl nach einer vorherigen Aufforderung) dem Ministerpräsidenten Grafen Bismarck eine Denkschrift,*) die von diesem dem Staatsministerium übermittelt wurde. Der Minister des Innern zog jetzt auch, wie er in der vorigen Session versprochen hatte, Vertrauensmänner zur Beratung hinzu.**) Jedoch kam man im Ministerium nicht so bald zu einer Klarheit über den Inhalt und die Tragweite dieser neuen Grundsätze, aber man nahm sich ihrer wenigstens an, wie eine Rede Eulenburgs im Abgeordnetenhause vom 3. Dezember 1868 beweist.

Hier war bei der Generaldiskussion des Etats des Ministeriums des Innern mit großer Mehrheit gegen den Wunsch der Regierung***) ein Antrag des Abgeordneten Solger angenommen worden, der die Regierung aufforderte, eine vollständige Reorganisation der gesamten inneren Verwaltung, soweit sie gegenwärtig zu dem Geschäftskreis der Regierungen gehöre, in Übereinstimmung mit den für eine neue Ordnung der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassungen zu erlassenden und bereits teilweise in Aussicht gestellten Gesetzen baldmöglichst herbeizuführen und in der nächsten Sitzungsperiode des Landtages die desfallsigen Gesetze vorzulegen.†)

Bei dieser Gelegenheit gab Eulenburg gewissermaßen eine Erklärung für den jetzigen Standpunkt der Regierung ab. „Ich hoffe,"

*) Vgl. Gneist: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, S. 359. Der Inhalt dieser Denkschrift konnte leider nicht ermittelt werden.

**) Diese Vertrauensmänner waren: 1 Regierungspräsident, 2 Oberregierungsräte, 2 Landräte und 2 Abgeordnete. Vgl. Volksfreund, 1868, Nr. 46.

***) Vgl. Volksfreund Nr. 50, 11. Dezember 1868.

†) Dieser Antrag hatte schon in der voraufgegangenen Session dem Landtage vorgelegen und war auch damals von ihm am 30. Januar 1868 angenommen worden.

so sagte er*) „darüber werden die Herren einig sein, daß man unter dem Wunsche nach Selbstverwaltung nicht das versteht, daß nach und nach die ganze Staatsverwaltung in die Hände von Korporationen übergehen soll. Ich glaube, das meinen Sie nicht. Ich meine vielmehr, die Selbstverwaltung kann nur darin bestehen und in der Art ausgeführt werden, daß nach und nach der Staat diejenigen Branchen der Verwaltung, deren er nicht bedarf, in die Hände kommunaler Verbände legt und daß er außerdem die kommunalen Verbände insofern begleitend an die Staatsverwaltung herantreten läßt, als sie für gewisse Akte der Staatsverwaltung entweder begutachtend oder im Wege, wenn ich mich so ausdrücken darf, einer administrativen Justizverwaltung entscheidend einwirken. Ich kann eine gleichzeitige Verwaltung kommunaler und staatlicher Behörden nur für etwas durchaus Verderbenbringendes halten, es würde der Grund zu fortwährenden Ressortstreitigkeiten und zu einer Schwächung der Verwaltung sein, die gewiß diejenigen Personen am wenigsten wünschen, die den Ruf nach Selbstverwaltung am lautesten ertönen lassen.

„. . . . . Die Regierung denkt Provinzialausschüsse sich bilden zu lassen, welche zunächst die Aufgabe haben, das provinzielle Interesse und das provinzielle Vermögen in voller Selbstverwaltung zu ordnen und dabei eine staatliche Aufsicht nur insoweit eintreten zu lassen, als es unbedingt erforderlich ist. Die Regierung hat aber dabei den zweiten Gedanken, diesen Verwaltungsausschuß zugleich als dasjenige kommunale Organ zu benutzen, welches der Staatsverwaltung in dem von mir eben angedeuteten Sinne begleitend zur Seite stehen soll. Es ist die Absicht der Regierung, mit der Zeit auf diese provinziellen Ausschüsse einen Teil der Arbeiten, die jetzt von den staatlichen Behörden besorgt werden, abzubürden und ihnen zur Begutachtung und zur Entscheidung zu überweisen und dadurch nicht nur eine Erleichterung der Staatsbehörden eintreten zu lassen, sondern manche Entscheidungen in die Hände eines Organs zu legen, das möglicherweise in bestimmten Branchen sachkundiger urteilt als die Staatsregierung selbst.

„. . . . . In gleicher Weise wie diese Organe für die Provinzen angebahnt sind, denke ich mir, wird es angemessen sein, aus den Kreisvertretungen heraus dergleichen Ausschüsse sich bilden zu lassen, welche im kleinen für den Kreis dasjenige leisten sollen, was ich eben für die provinziellen Ausschüsse angedeutet habe."

Zeugt diese Rede von der Bereitwilligkeit der Regierung, auf die neuen Ideen und Forderungen einzugehen, so beweist sie anderer-

*) St. B. 1868/69, S. 405 ff.

seits aber auch, wie wenig Klarheit über eine praktische Gestaltung damals noch im Ministerium vorhanden war. Bezüglich der Verzögerung der Vorlage einer Kreisordnung bemerkte der Minister noch, daß es bei einem Gesetz von so enormer Tragweite gerechtfertigt erscheine, wenn die Staatsregierung diese Vorlage nicht ohne Zustimmung des Ministerpräsidenten mache; sobald derselbe Zeit gewonnen hätte, sich mit derselben zu beschäftigen, was wohl in den nächsten Tagen geschehen werde, und sobald derselbe sein Einverständnis mit den vom Staatsministerium aufgestellten Grundsätzen erklärt haben würde, soll die Vorlage ohne weiteres erfolgen.

Mit dem Augenblicke nun, wo Bismarck sich der Angelegenheit zuwandte, trat der bedeutungsvolle Umschwung ein.

Ihm gebührt hier zunächst das große Verdienst, die Grundideen der Reform in großen Umrissen entworfen und so lange über alle Parteiprogramme hinweg vertreten zu haben, bis er geeignete Mitarbeiter fand, denen er die Ausführung überlassen konnte. Zu den hervorragendsten Mitarbeitern zählte vor allen Dingen der Minister des Innern, Graf Fritz Eulenburg, der von Jahr zu Jahr die Grundidee tiefer erfaßt, geschickt weitergeführt und schließlich energisch zur Verwirklichung gebracht hat. Neben ihm waren verdienstvoll an dem großen Werke beteiligt die Ministerialkommissarien Dr. Friedenthal, Persius und v. Brauchitsch, die frühzeitig überzeugte Anhänger und neue Apostel dieser Ideen geworden waren. Ein Teil des Verdienstes trifft auch zahlreiche Mitglieder des Landtages, vor allem des Abgeordnetenhauses. Auch hier ergibt sich bei näherem Studium eine wunderbare Umwandlung der Standpunkte; zuerst machen sich einzelne hervorragende Parteimitglieder von den alten Schlagworten ihrer Fraktionsprogramme los und dann nimmt die Zahl der Anhänger langsam aber stetig zu.

Der Umschwung setzte ein mit einer Konferenz Gneists bei Bismarck.*)

Im Januar 1869 ließ Bismarck Gneist durch den Regierungsassessor v. Keudell zu einer Abendbesprechung in der Reformangelegenheit einladen.

Am 2. Februar folgte Gneist dieser Aufforderung und die Konferenz währte bis spät in die Nacht hinein.

Hier entwickelte Gneist nun seine Ansichten, indem er von folgenden Gesichtspunkten ausging:

„1. Das Schicksal einer neuen Kreisordnung hängt davon ab, ob sie als eine parlamentarische Institution oder ob sie als eine neue

*) Nach dem Essay Gneists bei Poschinger II, 72 ff.

Grundlage der Staatsverwaltung behandelt wird. Soll nur ein neues Kreisparlament geschaffen werden, so entsteht ein unlösbarer Widerstreit, ob neues Herrenhaus oder neues Abgeordnetenhaus . . . . . Soll dagegen eine Verwaltungseinrichtung getroffen werden, so handelt es sich darum, Funktionen der bisherigen Staatsbeamten auf Ehrenämter, Staatslasten auf die Kreisverbände zu übertragen; das, was ein früherer Gesetzentwurf vorläufig vermeiden will, Übertragung von Staatsfunktionen, das ist gerade der einzige Gegenstand des vielgerühmten Selfgovernment. Damit erst beginnt die Kluft sich zu füllen, die zwischen der Beamtenverwaltung des Staates und den Parlamentskörpern liegt; die Staatsbeamten gewinnen die Unabhängigkeit der besitzenden Klassen, die besitzenden Klassen einen wesentlichen Teil der Geschäftserfahrung des Beamtentums, wie dies Verhältnis in England die Wurzel der Staatsbildung geworden ist und den Wahlkörpern zum Unterhaus den festen Zusammenhang gegeben hat, auf dem allein der Aufbau eines Parlaments in seiner englischen Machtstellung möglich ist.

„Das, worüber konservative und liberale Parteien zurzeit streiten, ist überhaupt kein Selfgovernment, obgleich beide Seiten es so nennen, sondern beide Seiten verlangen nur eine Handhabung wirtschaftlicher Angelegenheiten nach ihren Interessen und Beschlüssen, veruneinigen sich dann aber über die Teilnahme an diesen Machtbefugnissen. Nach konservativer Idee sollen Adel, Ritter, Bürger und Bauern sich in die Beschließung über Provinzial- und Kreiseinrichtungen teilen, nach der liberalen Ansicht sollen alle Steuerzahler diese Machtbefugnisse üben. Beide Teile erstreben nichts weiter, als Beschlüsse zu fassen über gewisse gemeinnützige Einrichtungen und solche durch ihre remunerierten Beamten zu verwalten.

„. . . . . Bei den heutigen Besitzverhältnissen wird niemand mehr imstande sein, einem Adel-, Ritter-, Bürger- und Bauernstand die ihm zukommende Zahl der Stimmen zuzumessen und dabei das Großkapital, die Großindustrie, die gelehrten Klassen und das in Preußen so einflußreiche Berufsbeamtentum aus dem Rahmen der Vertretung hinwegzulassen.

. . . . . Andererseits hat die liberale Partei im Jahre 1850 nichts weiter zustande gebracht, als Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen, die alle nach einem Schema gebildet sind, so wie sich der Privatmann seine Parlamente denkt, als Verwaltungsräte der Steuerzahler, deren Beschlüsse durch besoldete Beamte ausgeführt werden.

„Unser höheres Beamtentum ist geteilt zwischen beiden Bestrebungen, im stillen aber doch einig in dem Grundgedanken, daß

höhere Verwaltungsstellen nur von geschulten Berufsbeamten genügend versehen werden können, und daß alles Laientum in solchen Funktionen ein unzuverlässiges und kostspieliges Experiment bleibe.

„2. Das, worauf es in Preußen ankommt, kann nur vom Staate ausgehen und muß deshalb in unserem monarchischen Staat von der Ministerverwaltung seinen Ausgang nehmen als Reform der Staatsverwaltung, innerhalb welcher schließlich auch die politischen Parteibestrebungen ihre berechtigte Stellung und ihre Befriedigung finden werden.

„Das vielgerühmte englische Selfgovernment hat für uns nur den negativen Wert, nämlich den Beweis zu führen, daß unsere herrschenden Vorstellungen von einer Selbstverwaltung, die Konservativen wie die Liberalen sich auf eine Institution berufen, die mit dem historischen Selfgovernment Englands gar nichts gemein hat.

„. . . . . Die Dinge, die unsere Parteien ausschließlich in ihren Kreisständen und ihren Kreisvertretungen suchen, sind im englischen Selfgovernment überhaupt nicht vorhanden.

„. . . . . Das ganze englische Selfgovernment beruht in seinem Unterbau von Hause aus nur auf Erfüllung persönlicher Pflichten des öffentlichen Lebens. Es ist ein obrigkeitliches Selfgovernment. Das, was unsere Parteien in der Selbstverwaltung suchen, ist erst ein moderner Zusatz zu dem historischen Selfgovernment, der nicht zu einer Fortbildung gedient, sondern losgelöst von der obrigkeitlichen Verwaltung zu einer Verflachung und Entartung des Unterbaues geführt hat.

„. . . . . Der Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft kann also nur aus der Initiative der Staatsgewalt und aus einem Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft zu einer harmonischen Bildung gelangen.

„. . . . . In Preußen ist die Machtstellung der Monarchie und der rechte Zeitpunkt anscheinend vorhanden, um über die Parteiprogramme hinaus eine rechte Selbstverwaltung zu schaffen.

„. . . . . (Zu diesem Zwecke muß geschaffen werden) die obrigkeitliche Selbstverwaltung, die Übernahme persönlicher Pflichten zur Ausführung der Verwaltungsgesetze des Staates in den kleineren und größeren Kommunalverbänden.

„. . . . . Das geschulte Beamtentum ist mit selbsttätigen Ehrenämtern der bürgerlichen Gesellschaft zu verbinden.

„. . . . . Eine Nachahmung englischer Vorbilder ist nicht nötig; es handelt sich nur um die Ausdehnung der Steinschen Städteordnung auf die Kreise, auf das platte Land. . . . . An der Spitze soll ein geschulter höherer Beamter stehen in einer starken obrig-

keitlichen Stellung, zur Seite desselben ein Magistratskollegium als kollegialischer Mittelpunkt der obrigkeitlichen und wirtschaftlichen Verwaltung, in den Bezirken des Kreisgebiets (Amtsbezirken) ein System von Bezirksvorstehern, die Hauptbeamte in ihrem Bezirke sind."

Gneist forderte deshalb für den Kreis, mit dem man den Neubau beginnen müsse:

1. Bildung neuer Amtsbezirke,
2. an die Stelle der aus dem Gutspolizeisystem hervorgegangenen Lehn- oder Setzschulzen von der Dorfgemeinde zu wählende Schulzen, die aber als polizeiliche Exekutivbeamte der obrigkeitlichen Bestätigung bedürfen,
3. zur Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Steuerzahler einen gewählten Kreistag, gewählt nach dem Dreiklassenwahlsystem, nach der Höhe der direkten Steuerzahlung,
4. einen gewählten Kreisausschuß von 4 bis 6 Mitgliedern unter Vorsitz des Landrates. Er solle eine Doppelstellung haben, einmal für obrigkeitliche Beschlüsse und dann für kommunale Angelegenheiten. Daher solle er sich aus ernannten und gewählten Mitgliedern zusammensetzen,
5. die Grundlage für den Aufbau einer Verwaltungsrechtsprechung.

Das waren die Prinzipien, von denen Gneist bei seinem Vortrage bei Bismarck ausging und die Forderungen, die er daran für einen Neubau knüpfte.

Der Ministerpräsident ging beifällig auf die Grundideen ein. Da er mit der Einsetzung einer Immediatkommission,*) die Gneist mit der Abfassung der Entwürfe betrauen wollte, nicht einverstanden war, so erhielt der Minister des Innern, Graf Eulenburg, den Auftrag, über die Reformfrage mit hervorragenden Vertrauensmännern des Landtages und zwar aller Fraktionen reformatorische Besprechungen zu veranstalten. Die Provinzialkorrespondenz verkündete demnach im Februar, daß dem Landtage keine Vorlagen gemacht würden. Statt dessen fanden die vertraulichen Besprechungen statt, die in der zweiten Hälfte des Februar**) ihren Anfang nahmen. Je 20 Mit-

*) Die von Gneist verlangte Immediatkommission sollte sich zusammensetzen aus den in der Verwaltung arbeitenden Repräsentanten der praktischen Kenntnis der bestehenden Verwaltungsgesetze in ihrer täglichen Anwendung auf die Lokalverhältnisse, wobei dann dem Beamtenstandpunkt eine Ergänzung gegeben werden sollte aus parlamentarischen Kreisen, die der Lokalverwaltung nahe ständen. Vgl. Verw. Justiz usw. S. 117.

**) Der 30. Januar 1869 als Anfangstermin nach Schultheß, Geschichtskalender 1869, kann nicht stimmen; auch fand die Unterredung Gneists mit Bismarck erst am 2. Februar statt. Vgl. auch L. Parisius: Leopold v. Hoverbeck, 1900, II 2, S. 189; M. Philippson: Max v. Forckenbeck, 1889, S. 194, und Volksfreund Nr. 8, 19. Februar 1869.

glieder des Herrenhauses und des Abgeordnetenhauses aus allen Parteien vereinigten sich allabendlich von $7^1/_2$ bis $11^1/_2$ im Ministerium des Innern zum Austausch ihrer Ansichten über den vom Minister Eulenburg entworfenen Kreisordnungsplan.

Bei den Vertrauensmännern des Abgeordnetenhauses gingen die Ideen weit auseinander, und es herrschte eine bunte Verschiedenheit der Meinungen; keine konnte zu einer Majorität gelangen.

Der Fortschritt, vertreten durch v. Hoverbeck und Bender, verlangte vor allem, eine Selbstverwaltung auf Grund einer für den ganzen Staat gemeinsamen Gemeindeordnung durchzuführen; die vom Minister vorgelegte Kreisordnung enthielt nichts von diesen Forderungen.*)

Gleiche Wünsche hatten die nationalliberalen Vertrauensmänner v. Forckenbeck, v. Unruh, Lasker, v. Bennigsen, v. Hennig; sie arbeiteten eine Denkschrift aus, die sie der Regierung übergaben und in der sie die notwendige Ergänzung der Kreisordnung durch eine Landgemeindeordnung mit Einfügung der Rittergutsbezirke in die Gemeinden forderten.**)

Einfacher gestaltete sich die Besprechung unter den Mitgliedern des Herrenhauses, deren Wünsche nicht allzuweit aus dem Rahmen der alten Kreisordnung hinausgingen.***)

Die Besprechungen wurden am 3. März†) abgebrochen, ohne daß eine Verständigung erzielt war. Eulenburg versprach Umarbeitung des Entwurfs und eine neue Vorlage für die nächste Session.

Das Resultat dieser Besprechungen brachte dem Ministerpräsidenten nur noch näher, daß ein einheitlicher Reformplan von dem Ministerium ausgehen müsse. Unmittelbar darauf wurde Professor Gneist veranlaßt, in einer Denkschrift die Gesichtspunkte einer obrigkeitlichen Verwaltung zusammenzustellen. Diese Denkschrift††) hat dann Bismarck seinen Kollegen, den preußischen Staatsministern, als ein Gegenprojekt zu den bisherigen Entwürfen zugehen lassen. Sie enthielt einen Auszug aus der Abendunterhaltung mit Weglassung der Motivierungen.†††)

Diese Vorschläge erregten anfangs einiges Befremden im Staatsministerium. Eulenburg war indessen durch den ziemlich trostlosen

---

*) Vgl. Parisius: v. Hoverbeck, II 2, S. 190.

**) Vgl. Philippson: Forckenbeck, S. 194.

***) Vgl. Gneists Essay bei Poschinger a. a. O.

†) Nach Schultheß, Geschichtskalender 1869.

††) Das wäre also die zweite Denkschrift Gneists; ob ihr Inhalt mit der vom 18. November 1868 identisch ist, konnte nicht festgestellt werden.

†††) Gneist bei Poschinger, II, S. 79; auch für folgendes.

Eindruck der Vorbesprechungen einem dritten*) Plane nicht mehr so abgeneigt, wie er anfangs gewesen war.

Zur Grundlage für diesen neuen Plan wurden aber die Entwürfe genommen, die bereits seit dem Sommer 1868 im Ministerium vorlagen, jedoch die neuen Gesichtspunkte hineingearbeitet.**) Zur Mitarbeit an den einzelnen Abschnitten zog der Minister hinzu den Landrat Dr. Friedenthal, den Ministerialrat Persius, ferner die Herren v. Klützow, Bitter den Älteren, v. Boetticher.***)

Dieser neue Entwurf wurde dann am 8. Oktober 1869 dem Hause der Abgeordneten mit einer vorsichtigen, aber würdig gehaltenen Rede Eulenburgs vorgelegt. Seinen Charakter und seine grundlegenden Züge gab der Minister selbst in seiner Einführungsrede an.

Der Wunsch auf Änderung der Kreisverfassung basiere auf der Anschauung, daß die Zusammensetzung der Kreisversammlung den Bedürfnissen der Neuzeit nicht mehr entspräche. Dazu komme noch der Ruf nach Selbstverwaltung, der in dem neuen Entwurf erhört worden sei. Er (der Minister) hoffe, daß dieser Gesetzentwurf die richtige Mitte gefunden habe zwischen den Wünschen der einzelnen Parteien und denen der beiden Häuser.

Die Regierung denke sich den Kreis in seiner Gestaltung und Verwaltung etwa folgendermaßen. Die Kreise sollten in Guts-, Gemeinde- und Stadtbezirke zerfallen; an der Spitze der Gemeinden ständen von der Gemeindeversammlung gewählte und vom Landrat bestätigte Schulzen (Schöppen, Gemeindevorsteher). An der Spitze des Gutsbezirkes solle der Gutsbesitzer stehen, der zu all den Leistungen verpflichtet sei, die den Gemeinden im öffentlichen Interesse oblägen. Das Institut der Lehnsschulzen sei ohne Entschädigung aufgehoben, ebenso wie die gutsherrliche Polizeigewalt und die mit dem Besitze eines Gutes verbundene obrigkeitliche Befugnis.

Behufs Verwaltung der Polizei und anderer öffentlichen Angelegenheiten würde der Kreis in Amtsbezirke von 4—6000 Seelen und in Stadtbezirke geteilt.

---

*) Der erste wäre dann der vom Sommer 1868; der zweite der, über den sich die Vertrauensleute besprochen hatten.

**) Vgl. Gneist: Die preußische Kreisordnung, Einleitung: Nach seiner Ansicht seien die neuen Grundsätze erst in letzter Stunde für den Entwurf von 1869 angenommen worden.

***) Vgl. Gneists Essay bei Poschinger, II, S. 79, und Poschinger, II, S. 79, Anm. 1; v. Petersdorff gibt in seinem Kleist-Retzow als den Verfasser einen hochkonservativen Mann, den Geh. Rat O. Wolff an, der nachmals Oberpräsident von Sachsen wurde. Persius sei erst nach dem Kriege von 1870/71 von Bismarck, dem der Entwurf von 1869 nicht weit genug gegangen sei, mit der Ausarbeitung einer neuen Vorlage beauftragt worden. S. 439 u. 440.

An der Spitze des Amtsbezirkes, der Guts- und Gemeindebezirke umfassen könne, solle ein ehrenamtlicher, vom König ernannter Amtshauptmann stehen; ihm würden eine Reihe von Befugnissen, die bisher dem Landrat zugestanden hätten, überwiesen werden, so vor allem das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen für seinen Bezirk.

Über dem Amtsbezirk stehe der Kreis, an der Spitze desselben ein vom König ernannter Landrat. Die Kreisversammlung könne geeignete Leute aus dem Kreise der Großgrundbesitzer und Amtshauptleute zu diesem Posten vorschlagen. Als Organ der Staatsregierung führe der Landrat die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung und leite als Vorsitzender des Kreistages, des Kreisausschusses und der Kreiskommissionen die kommunale Verwaltung des Kreises.

Die Vertretung des Kreiskommunalverbandes erfolge durch den Kreistag. Er solle bei 25 000 oder weniger Einwohnern 25 Mitglieder zählen.

Für je 5000 Einwohner mehr könne 1 Mitglied dem Kreistage hinzugefügt werden.

Zum Zwecke der Wahl der Kreistagsabgeordneten sollten 3 Wahlverbände gebildet werden:

1. Der Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer; er umfasse diejenigen Grundbesitzer, die 1000 Tlr. Grund- und Gebäudesteuerreinertrag von sämtlichen im Kreise gelegenen ihnen gehörigen Liegenschaften nachweisen könnten,
2. der Wahlverband der Landgemeinden, in dem auch die kleineren Grundbesitzer mitstimmen sollten,
3. der Wahlverband der Städte.

Wo in einem Kreise Grundbesitzer 6000 Tlr. Grundsteuerreinertrag und Gebäudenutzungswert nachweisen könnten, sollte ein weiterer Wahlverband der Meistbegüterten gebildet werden.

Die Zahl der städtischen Abgeordneten bestimme sich nach dem Verhältnis der städtischen und ländlichen Bevölkerung. Jedoch solle ihre Zahl nie mehr als die Hälfte derjenigen betragen, die den beiden anderen gemeinschaftlich zuständen.

Von der nach Abzug der städtischen Abgeordneten verbleibenden Zahl der Abgeordneten erhalte der größere Grundbesitz die eine Hälfte, der Verband der Landgemeinden die andere Hälfte.

Wenn eine Vertretung der Meistbegüterten hinzutrete, so dürfte sie mit der Vertretung des großen Grundbesitzes zusammen niemals größer sein als die der Landgemeinden und Städte zusammen.

Die Aufgaben des Kreistages seien im wesentlichen dieselben geblieben. Nur erhielte er freiere Bewegung bis auf einen Punkt, der die Verteilung der Kreisabgaben unter die Kreiseinwohner beträfe. Dort seien die Kreistage in engere Grenzen gewiesen. Diese Verteilung dürfe fernerhin nach keinem anderen Maßstabe als dem der direkten Staatssteuern erfolgen.

Zur Verwaltung der Angelegenheiten des Kreises und zur Besorgung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung unter Vorsitz des Landrats solle ein Kreisausschuß gebildet werden, und zwar aus dem Landrat selbst und 6 Mitgliedern, von denen 3 von der Kreisversammlung aus den Kreiseingesessenen gewählt, 3 von den Amtshauptleuten und den Bürgermeistern der Kreisstädte aus ihrer Mitte hineingesetzt werden könnten. Die Wahl erfolge auf 3 Jahre.

Der Kreisausschuß habe die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten, die Kreisangelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze und Beschlüsse des Kreistages zu verwalten und die Kreisbeamten zu ernennen. Ferner habe er auch die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung zu besorgen, die ihm noch durch besondere Gesetze übertragen werden sollten, und zwar die der Armen-, Wege-, Gewerbe-, Feld-, Bau-, Feuerpolizei, die Kommunalsachen der Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke und Justizverwaltungsangelegenheiten.

Seine Entscheidungen seien entweder solche, die er im Beschwerdewege erlassen, oder solche, die er in erster Instanz definitiv oder nur resolutorisch oder in interimistischer Weise abzugeben habe,*) sei es mit Vorbehalt des Rekurses an die Regierung, sei es mit Vorbehalt des Rechtsweges.

Das sei der Weg, so fuhr der Minister fort, auf dem die Regierung die Selbstverwaltung anzubahnen gedenke, und sie erachte den Kreis als denjenigen Punkt, bei dem man einzusetzen habe.

Mit diesen Worten hatte der Minister den Inhalt des neuen Entwurfes in den grundlegenden Zügen wiedergegeben.

Längst gestellte, aber nie erfüllte Forderungen sollten jetzt bewilligt werden; daneben enthielt die Vorlage neue Bestimmungen, die ihre Herkunft aus früheren Entwürfen nicht nachweisen konnten: so die Übertragung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung an Kreisausschuß und Amtshauptleute, die verantwortliche Beamtenstellung der letzteren, ebenso wie die ersten Bestimmungen

*) Diese Fassung ist höchst unklar; es soll wohl heißen: „entweder solche, die er im Beschwerdewege erlasse oder in I. Instanz als Verwaltungsgerichtshof beim Klageverfahren, in beiden Fällen definitiv oder nur in interimistischer Weise usw.“

über eine Verwaltungsgerichtsbarkeit. Gleichzeitig war die Neugestaltung der ländlichen Polizeiverwaltung in den Kreisordnungsentwurf hineingearbeitet und dadurch die enge Zusammengehörigkeit der beiden Gegenstände anerkannt worden. Alle diese Punkte gaben dem Gesetzentwurf eine völlig veränderte Physiognomie und standen zum großen Teil den herrschenden gesellschaftlichen Vorstellungen fremd, ja sogar unversöhnlich gegenüber.

Somit entbrannte denn auch ein heißer Kampf, als am 16. Oktober 1869 die Generaldiskussion eröffnet wurde und die einzelnen Parteien zu der Regierungsvorlage Stellung nahmen.

Neben der Anerkennung einzelner Punkte tauchten um so größere Bedenken bei anderen auf.

Die Nationalliberalen*) vertraten damals die Ansicht, daß der Schwerpunkt einer Selbstverwaltung überhaupt nicht im Kreise, sondern in den Gemeinden liegen müsse;**) deshalb wäre es fast unmöglich, eine Kreisordnung zu schaffen, wenn man nicht vorher eine Landgemeindeordnung berate. Trotzdem wollten sie aber versuchen, die Kreisordnung so zu amendieren, daß bereits die Grundzüge einer Gemeindeordnung hineingelegt würden.

Dann beklagen sie, daß der Entwurf nicht von vornherein solche Bestimmungen getroffen habe, die dereinstmal auf ganz Deutschland ausdehnungsfähig sein würden.

Ihren Hauptwiderstand rief aber Inhalt und Gestaltung der Amtsbezirke hervor. Sie forderten, daß der Amtsbezirk auch zu einem Kommunalbezirk ausgebaut werden müsse, und daß man daher dem Amtshauptmann nicht nur Polizeigewalt, sondern auch Kommunalgewalt zu geben verpflichtet wäre. Die einzelnen Gemeinden im Osten wären zu schwach, um ein wirkliches Gemeindeleben führen zu können. In den Amtsverbänden müsse sich daher das eigentliche Gemeindeleben konzentrieren, ähnlich wie am Rhein in den Bürgermeistereien, in Westfalen in den Amtsmannschaften. Außerdem würde sich kein Amtseingesessener finden lassen, der das Amt des Amtshauptmannes in dieser Gestalt und mit diesen Funktionen übernähme. Daß der Amtshauptmann***) dann auch gewählt werden müsse und nicht ernannt werden dürfe, verstände sich von selbst, ebenso, wie der Amtsbezirk nach diesen ihm neu zugewiesenen Aufgaben in seiner Ausdehnung zu beschränken sein würde.

Was die Frage des Vertretungsprinzips anbelange, so wären sie

*) Vgl. die Reden von Miquel, Lasker u. a. St. B. 1869/70.

**) Der Kreis hatte ihnen offenbar ein zu aristokratisches Gepräge.

***) Der jetzt ja als Vorsteher einer Samtgemeinde gedacht war.

bereit, dem großen ländlichen Grundbesitz eine eigene Vertretung einzuräumen.

Beim Kreisausschuß waren sie mit der Bestimmung nicht zufrieden, die einer der Kreisversammlung fernstehenden Körperschaft, nämlich der der Amtshauptleute und der Bürgermeister, das Recht zugestand, drei Mitglieder in den Kreisausschuß aus ihrer Mitte hineinzuwählen. Die Unabhängigkeit dieses Verwaltungskörpers würde, so erklärten sie, durch das in ihnen befindliche Beamtenelement ganz und gar verschwinden.

Zum Schluß hoben sie nochmals als ihre wichtigste Forderung hervor: Kein Dualismus zwischen dem Polizeiamt und dem kommunalen Amt. Der Kreis dürfe nur subsidiäre Verpflichtungen haben und daher wäre die Bildung von starken Gemeindeverbänden (Samtgemeinden) nötig,*) als welche die verkleinerten und mit kommunalen Aufgaben ausgestatteten Amtsbezirke gelten könnten.

Die Fortschrittspartei**) stimmte in ihren Forderungen im großen und ganzen mit den Nationalliberalen überein, ließ sich aber noch mehr als jene von abstrakten Prinzipien und Vorstellungen, anstatt von realen Verhältnissen und Forderungen leiten.

Vor allem wünschte auch sie eine Vertretung der Amtseingesessenen im Amtsbezirk.

Dann waren ihre Redner und Vertreter der Ansicht, daß die Selbstverwaltung nach den Traditionen unseres öffentlichen Lebens und nach der Entwicklung derjenigen Gedanken, die wir besonders durch die große Gesetzgebung Steins und Hardenbergs in uns aufgenommen hätten, sich wesentlich nur durch freigewählte Organe ausführen lasse. Nach der Vorlage aber seien alle Exekutivbeamten in der Hand des Ministers des Innern. Sie fürchteten, daß die ehrenamtlichen, ernannten Amtshauptleute nur eine neue Auflage der alten gutsherrlichen Polizeiinhaber sein würden. Der Amtshauptmann erschien ihnen nicht als der Beamte des Bezirks, sondern als ein neuer aristokratischer Polizeiherr, der Befehle erlassen und auch mit Gewalt durchsetzen könne.***)

Ferner wären sie nicht geneigt, so erklärten sie, den Wahlverband der großen Grundbesitzer beizubehalten. Jeder, auch der

*) Offenbar ein Rückgriff auf die Samtgemeinden von 1850.

**) Vgl. die Reden Loewes, Virchows, v. Hoverbecks u. a. St. B. 1869/70.

***) Auch späterhin noch haben sie an dieser Auffassung festgehalten. Einen beredten Ausdruck ihres Mißvergnügens mit der ganzen Reform und ein Denkmal ihrer scharfen Kritik ist der unter dem Titel: Selbstverwaltung und Beamtenregierung erschienene Separatabdruck einer Rede Eugen Richters, gehalten in dem liberalen Wahlverein zu Brieg am 4. Januar 1878. Politische Zeitfragen Nr. 4.

größere Grundbesitz, müsse einem Gemeindeverband eingegliedert werden.

Die Freikonservativen*) gaben ihrer Freude darüber, daß die Vorlage mit den pseudokonservativen Prinzipien gebrochen habe, welche bisher die Virilstimmen in Schutz genommen und die gutsherrliche Polizeigewalt als etwas Verteidigungswürdiges hingestellt hätten, offen Ausdruck. Sie ergriffen in der Hauptsache für die Regierungsvorlage Partei und erkannten an, daß im Osten wirklich die Kreiskorporation der eigentliche Träger des kommunalen Lebens sei.

Mit ihnen wollten auch die Konservativen am liebsten den Gesetzentwurf so annehmen, wie er von der Regierung ausgearbeitet war. Besser sei es allerdings, so betonten sie, wenn zu dem Wahlband der großen Grundbesitzer alle diejenigen von selbst gehörten, die früher auf den Kreistagen Virilstimmrecht gehabt hätten. Im übrigen glaubten sie bezweifeln zu müssen, daß die Regierung für das Amt des Amtshauptmanns immer geeignete Personen finden würde.

Schon hier bei der Generaldebatte waren also trotz des ausgesprochen allseitigen Verlangens nach einem Zustandekommen des Gesetzes Gegensätze laut geworden, die aus schroff einander gegenüberstehenden gesellschaftlichen Vorstellungen, Fraktionsstandpunkten und herrschenden Doktrinen hergeleitet werden müssen.

Noch offener traten diese Gegensätze zutage bei der Spezialberatung, die sich auf die Sitzungen des 2., 9., 11., 12., 16., 18., 19. November 1869 und des 10., 11., 12., 14., 17., 18., 19. und 22. Januar 1870 erstreckte.

Ein Antrag des Abgeordneten v. Hoverbeck, den Gesetzentwurf an eine Kommission von 21 Mitgliedern zu verweisen, war am 20. Oktober abgelehnt, dafür ein Antrag Laskers angenommen worden, nach dem eine Kommission jetzt schon gewählt werden sollte, die mit der Vorberatung derjenigen Punkte zu beauftragen wäre, die das Plenum später einer Kommission überweisen würde. Überweisungen an diese Kommission fanden erst statt am 22. Januar 1870; auf Antrag des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, des Herrn v. Forckenbeck, sollte die Kommission sich mit der Vorberatung der Bestimmungen über die Versammlungen und die Geschäfte des Kreistages, über den Kreishaushalt und den Kreisausschuß resp. die Kompetenz des Ausschusses beschäftigen. Die Kom-

*) Vgl. die Reden Achenbachs, v. Kardorffs u. a. St. B. 1869/70.

mission konnte infolge des frühen Landtagsschlusses einen Bericht nicht mehr erstatten.

Über die anderen Punkte fand also ohne vorherige Kommissionsberatung sogleich die Plenarverhandlung statt.

Die Beschlüsse, die von der liberalen Majorität des Abgeordnetenhauses bis zum 18. Januar 1870 gefaßt wurden, waren schon für Regierung, Konservative und Herrenhaus unannehmbar. Und doch begannen erst mit § 39, bei dem an diesem Tage die Spezialdiskussion stand, nach den Worten des Abgeordneten Dr. Gneist, diejenigen Grundsätze zur Diskussion gestellt zu werden, durch die sich die Ordnung der Staatsverwaltung wirklich ändern sollte.

In Anbetracht der Wichtigkeit dieses 4. Abschnittes der Vorlage, der „von den Amtsbezirken und dem Amte des Amtshauptmanns" handelte, wurde hierüber nochmals zunächst eine Generaldebatte eröffnet mit der Hoffnung, daß eine abermalige ruhige sachliche Diskussion der vorhandenen Gegensätze einen den Bedürfnissen des Landes angemessenen praktischen Ausweg zeigen würde. Die Generaldebatte verwirklichte aber diese Hoffnung nicht, und als man am 22. Januar in die Spezialberatung über diesen Gegenstand eintrat, da wurde es immer mehr klar, daß es zu keiner Einigung kommen würde.

An diesem Tage wurden Beschlüsse über die ersten 11 Paragraphen dieses wichtigen Abschnittes gefaßt. An die Stelle des Regierungsentwurfes fand mit einer Majorität von durchschnittlich 20 Stimmen das sogenannte Miquelsche Amendement Annahme, das aus gemeinsamen Beratungen und der Einigung der drei liberalen Fraktionen hervorgegangen war.*)

Nach der Regierungsvorlage sollten die Amtsbezirke nichts weiter sein als bloße Polizeibezirke; ein Kommunalverband war nach § 41 nur in Aussicht gestellt. Die liberalen Parteien beschlossen aber, daß er sofort einen Kommunalverband bilden und auch eine gewählte Vertretung der Amtseingesessenen erhalten solle. Dort, wo Gemeindebezirk und Amtsbezirk sich deckten, habe die Gemeindevertretung diese Geschäfte zu übernehmen. In den zusammengesetzten Amtsbezirken solle die Amtsvertretung vorläufig bis zum Erlaß einer Landgemeindeordnung aus folgenden Mitgliedern bestehen:

1. Aus den gewählten Vorstehern der Gemeinden, zu denen in den größeren Gemeinden noch 1 oder 2 Schöffen und in den größten außerdem noch 1 oder mehrere Abgeordnete treten sollten,

*) Vgl. Volksfreund Nr. 4, 1870.

2. aus den Besitzern der selbständigen Güter, deren Land- oder Gebäudebesitz für die Grund- und Gebäudesteuer zu einem jährlichen Reinertrag oder Nutzungswert von mindestens 1000 Tlr. abgeschätzt sei,
3. aus den Vertretern der kleineren selbständigen Gutsbezirke; doch dürften die Besitzer selbständiger Güter für einen Besitz von gleichem Werte nie zahlreicher vertreten sein als die Gemeinden.

Diese Amtsvertretung solle im wesentlichen folgende Befugnisse haben:

1. Die Wahl des Amtshauptmanns und seines Stellvertreters,
2. die Beschlußfassung darüber, ob die vom Amtshauptmann vorgeschlagenen Polizeiverordnungen in Kraft treten sollten oder nicht,
3. die Bewilligung der Ausgaben für die Bezirksverwaltung und die Kontrolle über dieselben,
4. Beschlußfassung über die von den Gemeinden und Gutsbezirken dem Amtsbezirk überwiesene Kommunalangelegenheiten,
5. die Wahl von Kommissarien oder Kommissionen zur Ausführung ihrer Beschlüsse,
6. die Zustimmung zur Erteilung von Konzessionen zum Betrieb der Gast- und Schankwirtschaft, wie zum Kleinhandel mit Getränken,
7. die Beschlußfassung über andere Angelegenheiten, welche der Amtshauptmann aus dem Kreise seiner Amtsbefugnisse der Amtsvertretung zu ihrer Genehmigung vorlege.

Erst die Annahme dieser Bestimmungen, so glaubten sie, würde zeigen, daß die Regierung mit der Einführung der Selbstverwaltung Ernst machen wolle. Dann erst könne in Wahrheit von einer Übertragung der Städteordnung auf das platte Land gesprochen werden; der Kreis müsse in allen Punkten zurücktreten vor dem Amtsbezirk und erst in zweiter Linie in Betracht gezogen werden. Diese „Samtgemeinden", die sie nunmehr „Bezirksgemeinden" nannten,*) wollten die Einzelgemeinden nicht verschlingen, sondern hätten gerade die Absicht, sie zu erhalten durch Vereinigung ihrer schwachen Kräfte und sie zu bewahren vor einem Anheimfall an den Machtbereich des Landrats.

Außer diesen Beschlüssen, die den Amtsbezirk und das Amt des Amtshauptmannes betrafen, setzten sie noch die Forderung durch,

*) Vgl. Volksfreund Nr. 4, 1870.

daß bei streitigen Punkten der Verwaltung der ordentliche Rechtsweg beschritten werden könnte.

Zu einer Schlußberatung und zu einer Erledigung der Vorlage sollte es indessen nicht kommen; als am 12. Februar 1870 die Session des Landtages geschlossen wurde, war die Beratung des Abgeordnetenhauses mit Aussetzung der Diskussion über die Punkte, die am 22. Januar 1870 einer besonderen Kommission zur Vorberatung überwiesen worden waren, erst bis zum § 53 im vierten Abschnitt des zweiten Titels gediehen.

Trotz des bisherigen Ergebnisses gab die Regierung die Hoffnung auf eine Verständigung noch nicht auf. Sie stellte sich zu den Beschlüssen der bisherigen parlamentarischen Verhandlungen in der Thronrede folgendermaßen: „Die bisherige Beratung der Kreisordnung hat in wesentlichen Teilen des vorgelegten Entwurfes Abweichungen der Ansicht des Hauses der Abgeordneten von der der Königlichen Regierung konstatiert. Dessenungeachtet gibt die Königliche Regierung die Hoffnung nicht auf, daß auf den Grundlagen des Entwurfs eine allseitige Verständigung erreichbar sei und daß die weitere Beratung in beiden Häusern, wenn nicht zu einer endgültigen Vereinbarung, doch zu einer erwünschten Klärung der Auffassungen führen und hierdurch die künftige Lösung erleichtert werde.

. . . . . In der Absicht der Regierung liege es, durch eine außerordentliche Sitzung*) dem Landtage zur Sicherstellung eines Teils der Ergebnisse der bisherigen Beratung Gelegenheit zu geben."

Jedoch wurde die Verwirklichung dieser Absicht und eine Weiterberatung überhaupt vorläufig unmöglich gemacht durch den Ausbruch des deutsch-französischen Krieges und den Aufbau des neuen deutschen Reiches. Alle inneren Fragen wurden vertagt bis zur Sicherstellung der nationalen Ziele.

*) Ein Antrag auf bloße Vertagung vom 14. Februar bis 2. Mai war vom Herrenhaus trotz dringender Vorstellungen Bismarcks abgelehnt worden. Vgl. Provinzialkorrespondenz 30. Oktober 1872. Bei dieser Gelegenheit erklärte Bismarck im Herrenhause auch, daß die Frage der Kreisordnung und überhaupt der Selbstverwaltung nicht eher von der Tagesordnung kommen würde, bis sie gelöst sei. Vgl. Volksfreund Nr. 7, 1870.

VII. Abschnitt.

Die Entwürfe von 1871/72; Einigung zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus; Widerstand des Herrenhauses; Pairsschub und Annahme der Kreisordnung.

Der Verlauf der Dinge brachte dann dem deutschen Volke die Einheit und berief Preußen zu der führenden Stellung in dem neuen Reiche.

Für seine opferwillige Mitarbeit an diesem Aufschwung der preußischen Machtpolitik und an dem Zustandekommen des Reichsbaues durfte das Volk auf Erfüllung seiner langjährigen Wünsche bezüglich innerer Reformen um so eher rechnen, als jetzt auch im Hinblick auf die Preußen zugefallene Führerrolle eine Verwaltungsreform nach modernen Gesichtspunkten notwendig erschien.

In der Tat war man auch in den Kreisen der Regierung gleich nach Beendigung der kriegerischen Verwicklung an eine Weiterberatung gegangen und hatte den Entwurf der Kreisordnung, wie er 1869/70 dem Abgeordnetenhause zur Beratung unterbreitet worden war, mit Rücksicht auf die voraussichtliche Stellung der Parteien und unter besonderer Berücksichtigung der diesen Gegenstand betreffenden Kundgebungen nochmals revidiert.*)

Zu diesen Kundgebungen zählte neben anderen**) vor allem die im Mai 1870 erschienene Schrift des Professors Gneist „Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Verfassungsstaates", eine Erweiterung der Gesichtspunkte, die der Verfasser in der denkwürdigen Abendkonferenz vom 2. Februar 1869 Bismarck vorgetragen hatte;***) gleichzeitig verfolgte sie den

*) Vgl. Die Motive der Vorlage von 1871/72.

**) Außer dieser Schrift und den Erörterungen in der Presse, die mehr oder minder Parteistandpunkte und -ansichten wiedergaben und dementsprechend uns längst bekannte Forderungen enthielten, seien hier nur hervorgehoben:

Präfektur oder Selbstverwaltung. Ein Beitrag zu den schwebenden Fragen innerer Politik von Wilhelm v. Kardorff-Wabnitz.

Die Reform der preußischen Verwaltung, von einem Mitglied des Abgeordnetenhauses (v. Wehrenpfennig).

Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisordnungen in Preußen und Selbstverwaltung in England und Nordamerika, von Professor Tellkampf.

***) Vgl. Gneist bei Pochinger III, 246.

Zweck, die Vorlage von 1869/70 in ihren Grundzügen zu verteidigen und zu erläutern und zu amendieren.

In der Einleitung gibt Gneist an, die gewünschten und von ihm vertretenen Grundsätze seien erst in letzter Stunde angenommen und in den Entwurf getragen worden. Daher wäre die richtige Gestaltung der Ämter nicht überall durchgeführt, der Grundsatz der gesetzmäßigen Regelung der Kommunalsteuern durch eine versuchte Transaktion mit dem alten System in einer gewissen Halbheit stecken geblieben und in der Kreisvertretung eine äußerliche Verbindung der widersprechenden Grundprinzipien der alten und der neuen Gesellschaft versucht worden. Die halb beendete Beratung sei in halben Grundsätzen stecken geblieben.

Die Richtigkeit und Ausführbarkeit der in der Schrift gegebenen, über die ersten Gesichtspunkte hinausgehenden Vorschläge ist Gneist später selbst zweifelhaft geworden; diese weitergehenden Vorschläge haben auch tatsächlich keine Aufnahme in die späteren Regierungsentwürfe gefunden, noch hat der Landtag sie hineinzubringen versucht.*)

Einer dieser weitergehenden Vorschläge bezog sich auf die Art der Kreisvertretung. Gneist verwarf hier die Bildung von drei Wahlverbänden und forderte eine Vertretung der Kreiseingesessenen in Stadt und Land nur nach ihrer Steuerleistung und hielt die Übertragung des Dreiklassenwahlsystems auf das platte Land für empfehlenswert.**)

Ferner verlangte er sogenannte Bezirkskuratorien. Dort, wo die sonst selbständige wirtschaftliche Verwaltung der Landgemeinden für einzelne Zweige dieser Verwaltung einer Ergänzung durch den Kreis bedürfe, müsse ein besonderes Organ des Kreisausschusses tätig sein. Dieses Organ sollten die Bezirkskuratorien in Gestalt von Amtshauptmann und Kreisverordneten des Amtsbezirks, die vielleicht noch ergänzt werden könnten durch gewählte Mitglieder aus den Einzelgemeinden, bilden. Diese Bezirkskuratorien seien aber keineswegs identisch mit einem Samtgemeinderat. Während dieser nur beschlußfassendes Organ sei, sollten hier in den Bezirkskuratorien ausführende Organe geschaffen werden.***)

Für einen integrierenden Teil der Polizeiverwaltung hielt Gneist ferner das Recht der Strafverfolgung durch Erhebung der Anklage.†)

*) Vgl. Pochinger III, S. 246.
**) Vgl. VII. Kapitel obiger Schrift.
***) Vgl. IX. Kapitel obiger Schrift.
†) Vgl. Kapitel Xc.

Die bisherige Gestalt der Strafverfolgung durch entlaßbare, zur Verfügung des Ministers stehende Staatsanwälte sei unvereinbar mit den ersten Anforderungen des sogenannten Rechtsstaats, d. h. mit einer stetigen, für alle Parteien gleichmäßigen Geltung der Strafgesetze des Landes.

Die lokalen Geschäfte dieser Strafverfolgung sollten nach demselben System dezentralisiert werden, nach welchem das Selfgovernment alle Polizeigewalten dezentralisiere. Den höheren Organen der Selbstverwaltung — Kreisausschuß, Amtshauptleuten und Magistraten — müsse die gesetzliche Befugnis beigelegt werden, durch einen „Syndikus" die Strafverfolgung zu übernehmen. Die jetzige Oberstaatsanwaltschaft könne dann auf eine konkurrierende und kontrollierende Stellung beschränkt werden, mit dem Recht des Vortritts und einer ausschließlichen Befugnis für Strafverfolgung bei bestimmten Verbrechen.

Ferner wünschte er die Teilnahme des Kreisverbandes an den ordentlichen Zivil- und Strafgerichten,*) indem ein von einem richterlichen Beamten ernannter Ausschuß des Kreisverbandes als Urteilsjury in Strafsachen (Geschworenenbank) fungieren sollte. Das so gestaltete Schwurgericht würde nach seiner Meinung dann eine zuverlässige, nach jeder Richtung von Parteieinflüssen befreite Grundlage unserer Gerichtsverfassung bilden.

Als die letzte Konsequenz seiner Ideen aber hob er auch in dieser Schrift hervor, daß nur die persönliche Selbsttätigkeit in der Ausführung der staatlichen Gesetze die staatsbürgerlichen Rechte zu begründen vermöge; nur persönliche Tätigkeit verleihe auch die Fähigkeit zur Gesetzgebung; wer im Geschworenen- oder Kommunaldienst die Gesetze ausführe, der solle auch mit den gesetzgebenden Körper bilden, und wer das Recht zu wählen erlangen wolle, müsse auch die Pflicht zum persönlichen Ehrendienst übernehmen. Das passive Wahlrecht sei auf die Geschworenenlisten zu basieren, und die Unfähigkeit zu persönlichem Verwaltungsdienst solle vom Stimmrecht ausschließen.**)

Ihre Absicht, zur Verteidigung der Grundsätze zu dienen und zur Klärung der Vorstellungen und Ansichten beizutragen, hat diese Schrift sicherlich erreicht; auch ist sie auf die Gestaltung des neuen Entwurfs nicht ohne Einfluß geblieben. Das entschiedene Festhalten der Regierung an der Ernennung des Amtshauptmanns resp. Amtsvorstehers und vor allem die wichtigste Ergänzung, welche dem Ent-

*) Vgl. Kapitel Xb.
**) Vgl. Kapitel XV, S. 214 u. 216.

wurf zu teil geworden ist durch Einfügung einer Reihe von Bestimmungen, die einerseits die Regelung des Verfahrens in Verwaltungsstreitsachen vor dem Kreisausschuß bezweckten und die andererseits in den Deputationen für Verwaltungsstreitigkeiten eine Rekursinstanz für die Entscheidungen der Kreisausschüsse schaffen wollten, dürften wohl von diesem Einfluß Zeugnis geben. Dagegen haben die oben erwähnten weitergehenden Forderungen keine Berücksichtigung gefunden.

Inzwischen war in der Thronrede bei Eröffnung des Landtages am 27. November 1871 der neue Entwurf angekündigt worden mit den Worten: „Es wird Ihnen der Entwurf der Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen, nachdem derselbe mit Rücksicht auf die früheren Erörterungen in mehreren Punkten Abänderungen und Ergänzungen erhalten hat, wieder vorgelegt werden. Meine Regierung gibt sich der Hoffnung hin, daß es dem gemeinsamen ernstlichen Willen gelingen werde, über das wichtige Organisationsgesetz, welches zugleich die Grundlagen weiterer Reformen enthält, zur Verständigung zu gelangen."

Am 21. Dezember 1871 überreichte der Minister des Innern Graf Fritz Eulenburg den Entwurf dem Abgeordnetenhause, in dem jetzt die Liberalen die Minderheit ausmachten, mit folgenden einleitenden Bemerkungen, die zum großen Teil auch in den Motiven des Gesetzes niedergelegt waren.

Die Debatten über den vor 2 Jahren vorgelegten Entwurf hätten die Regierung bewogen, eine neue Vorlage zu machen. Es seien nicht unerhebliche Abänderungen und Ergänzungen vorgenommen worden.

Die wesentlichste Abweichung beziehe sich auf die Reorganisation der ländlichen Polizeiverwaltung. Die Vorschläge der Mehrheit des Abgeordnetenhauses auf Bildung von Samtgemeinden, deren aus Wahl hervorgegangenen Organen die Verwaltung der Polizei übertragen werden sollte, könnten von der Regierung bei der entschiedenen Abneigung der ländlichen Bevölkerung nicht angenommen werden. Ebensowenig sei das Institut des Amtshauptmannes, sowie man es sich damals gedacht habe, ausführbar. Die Regierung schlage daher vor, das Institut der Amtshauptleute fallen zu lassen und anstatt dessen eine Institution ins Leben zu rufen, die in ihrer Basis etwas flüssiger nach der Richtung sei, daß man nicht eine Einwohnerzahl von 6—8000 Personen für die Bildung eines Amtsbezirks in Aussicht nehme, sondern daß man die Bezirke mehr so abgrenze, wie das lokale Bedürfnis es verlange und daß sie im ganzen kleiner werden. Sie halte fest daran, daß die Polizei im Namen des Königs ausgeübt

werde und daß für die Ausübung der Polizei Amtsbezirke gebildet werden sollten. An die Spitze solcher Amtsbezirke würde ein Amtsvorsteher zu stellen sein, der die ihm übertragenen Funktionen im Ehrenamt ausübe. Gemeinden und Gutsbezirke, die groß genug seien, um den polizeilichen Anforderungen aus eigenen Kräften zu genügen, würden eigene Amtsbezirke bilden. Auf diese Weise habe man bei Feststellung des früher ausgesprochenen Prinzips mehr Garantie gewonnen, für die Ausübung dieser Funktionen Personen zu finden.

Zur Selbstverwaltung der Kreise habe die Regierung eine wichtige Ergänzung gemacht. Im Abgeordnetenhaus sei namentlich Gegenstand des Streites die Frage gewesen, wohin die Berufung gehen solle, wenn die erste Instanz, der Kreisausschuß, entschieden habe; die Berufung an die höhere Verwaltungsbehörde habe ein gewisses Widerstreben gefunden und deshalb seien vom Abgeordnetenhaus die ordentlichen Gerichte eingeführt worden. Diese Rekursinstanz finde aber nicht die Billigung der Regierung. Sie schlage vor, aus den bereits bestehenden Deputationen für das Heimatwesen*) Deputationen zur Entscheidung von Verwaltungsstreitigkeiten zu bilden. Als höchste und letzte Instanz solle ein oberster Verwaltungsgerichtshof dann später eingerichtet werden.

Mit diesen Worten hatte der Minister im wesentlichen die von der früheren Vorlage abweichenden Bestimmungen angegeben.

Am 11. Januar 1872 wurde über die geschäftliche Behandlung der Kreisordnung Beschluß gefaßt. Die Vorlage ging zur Vorberatung an eine Kommission von 21 Mitgliedern und zwar gehörten ihr an 6 Konservative, 3 Freikonservative, 6 Nationalliberale, 3 Fortschrittler, 2 Klerikale und 1 Pole.

Die Beratungen dieser Kommission zogen sich bis in den März hinein, und am 16. März 1872 fand ihr mündlicher Bericht im Plenum statt. Der Berichterstatter für die Generaldiskussion war der Abgeordnete Dr. Friedenthal; er hatte als Gesamtreferent im allgemeinen die Kommissionsbeschlüsse vor dem Plenum zu rechtfertigen. Er

*) Diese Deputationen für das Heimatwesen (im Reiche eingerichtet durch Gesetz vom 6. Juli 1870; in Preußen durch das Ausführungsgesetz vom 8. März 1871) stellen für das Reich und Preußen die erste Verwirklichung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Durch sie wurde eine wichtige Disziplin des öffentlichen Rechtes, nämlich das Armenpflegerecht, einer durchgreifenden und einheitlichen Regelung entgegengeführt und besondere Spruchkollegien eingerichtet, die aus 2 vom König ernannten und aus drei von der Provinzialvertretung auf drei Jahre gewählten Mitgliedern bestehen und die Streitigkeiten auf dem Gebiete jener Rechtsmaterie in fester prozessualischer Form entscheiden sollten.

erklärte,*) daß die Kommission die prinzipiellen Grundlagen der Kreisordnung adoptiert habe; nur seien von ihr manchmal Konsequenzen gezogen worden, die die Regierung zu ziehen versäumt habe. Die Kommission sei sich ferner bewußt gewesen, daß es sich nicht um eine Neuordnung der Kommunalangelegenheiten handle, sondern in der Hauptsache um eine Neugestaltung der bisher dem unmittelbaren Staatsbeamtentum vorbehaltenen Verwaltung, um Übertragung der letzteren auf eine andere Basis. Für diese Basis halte die Kommission im Einverständnis mit der Regierung den Kreis, nicht die Provinz, weil der Verband zu groß und die Gefahr des Verfallens in einen Partikularismus, der das Staatsganze auflöse, vorhanden sei. Nicht die Einzelgemeinde, da unter ihnen keine qualitative und quantitative Gleichwertigkeit vorhanden sei, so daß sie als die nämlichen staatlichen Faktoren erscheinen könnten.

Mit der Abschaffung der gutsherrlichen Polizeigewalt und der Aufhebung der Erbscholtisei sei man in der Kommission einverstanden gewesen, ebenso wie mit der Wahl der Vorstände der Gemeinden.

In dem Amtsvorsteher habe die Kommission die erste und eigentliche Exekutivinstanz der obrigkeitlichen Verwaltung erkannt und dieser müsse daher ernannt werden; gleichzeitig aber sei er auch nach der Ansicht der Kommission ebenso wie der Gemeindevorsteher ein Organ der Kommunalverwaltung. Daher müsse neben ihm eine Vertretung der Amtseingesessenen im Amtsausschuß**) erfolgen.

---

*) Vgl. seine Rede in den St. B. d. Abgeordnetenhauses 1871/72, 16. März.

**) Die Kommission hatte für den Amtsausschuß und seine Geschäfte folgende Bestimmungen festgesetzt:

1. In den zusammengesetzten Amtsbezirken besteht der Amtsausschuß aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke.

   Die Zahl der von jeder Gemeinde zu entsendenden Vertreter, sowie der jedem Gutsbezirk einzuräumenden Stimmen wird mit Rücksicht auf die Steuerleistungen und Einwohnerzahl durch ein nach Anhörung der Beteiligten auf den Vorschlag des Kreisausschusses von dem Kreistage zu erlassendes Statut geregelt. Jede Gemeinde und jeder Gutsbezirk ist wenigstens durch einen Abgeordneten vertreten. Die Vertretung der Gemeinden erfolgt zunächst durch den Gemeindevorsteher, sodann durch die Schöffen und wenn auch deren Zahl nicht ausreicht, durch andere von der Gemeinde zu wählende Mitglieder;
2. in denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, nimmt die Gemeindeversammlung bezw. die Gemeindevertretung die Geschäfte des Amtsausschusses wahr;
3. in denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus einem Gutsbezirke bestehen, fällt

Bei der Ernennung der Amtsvorsteher solle der Kreisvertretung ein Designationsrecht eingeräumt werden.

Mit der Organisation der Kreisvertretung und auch des Kreisausschusses, dessen Geschäfte die Kommission nur um die Schulangelegenheiten der Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke erweitert habe, sei die Kommission einverstanden; gleichfalls habe sie dem Versuch der Vorlage, ein bestimmtes Verfahren und bestimmte Instanzen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen, zugestimmt.

Bei der Bildung des Wahlverbandes der größeren Grundbesitzer sei von der Kommission beschlossen worden, daß dieser Wahlverband von denjenigen gebildet werden solle, die die höchsten Beträge an Grund- und Gebäudesteuern bis zum Belaufe der Hälfte des Gesamtbetrages dieser vom platten Lande aufkommenden Steuern entrichten bezw. zu entrichten haben würden; den Wahlverband der Meistbegüterten habe die Kommission verworfen.

An diese Berichterstattung über die Abänderungen, die von der Kommission an der Regierungsvorlage vorgenommen worden waren, und die sich in der Hauptsache nur auf zwei Punkte bezogen, auf eine Wiedereinführung der Amtsvertretung (Amtsausschusses) und auf

---

der Amtsausschuß weg. Der Amtsausschuß soll berufen sein, über die gemeinsamen Angelegenheiten des Amtsbezirks nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu beraten und zu beschließen.

Zu diesen Befugnissen gehört:

1. Die Kontrolle sämtlicher und die Bewilligung derjenigen Ausgaben der Amtsverwaltung, welche vom Amtsbezirke aufgebracht werden;
2. die Beschlußfassung über diejenigen Polizeiverordnungen, welche der Amtsvorsteher unter Zustimmung des Amtsausschusses zu erlassen befugt sein wird;
3. die Äußerung über Abänderung des Amtsbezirks;
4. die Beschlußfassung über solche Kommunalangelegenheiten, welche die Gemeinden und Gutsbezirke durch übereinstimmenden Beschluß dem Amtsbezirk überweisen. Handelt es sich hierbei um Aufbringung von Abgaben seitens des Amtsbezirks, deren Aufbringungsmaßstab nicht gesetzlich feststeht, so muß sich die Übereinstimmung der Beteiligten auch auf den Aufbringungsmaßstab erstrecken;
5. die Bestellung sowie die Wahl besonderer Kommissionen oder Kommissarien zur Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen des Amtsausschusses;
6. die Beschlußfassung über sonstige Angelegenheiten, welche der Amtsvorsteher aus dem Kreise seiner Amtsbefugnisse dem Amtsausschusse zu diesem Zwecke unterbreitet.

Vgl. zu diesem Kommissionsbeschlusse auch das sogenannte Miquelsche Amendement, das sich auf diesen Punkt erstreckte, aus dem Jahre 1869/70. Die Kommission hatte das Wort Amts**ausschuß** gewählt anstatt Amtsvertretung, wohl in der Erwägung, daß es sich bei diesem Institut um eine Verschmelzung von Samtgemeinderat und ausführendem Organ (vgl. die in Gneists Schrift angeführten Bezirkskuratorien) handelte. (Vgl. Kreis**ausschuß**.)

Verwerfung des Wahlverbandes der Meistbegüterten sowie auf einige Abweichungen bezüglich der Bildung des Wahlverbandes der größeren Grundbesitzer, schloß sich die Generaldiskussion.

Bei dieser Gelegenheit äußerte sich auch der Minister des Innern über den Standpunkt, den die Regierung bei den Verhandlungen einzunehmen gedenke. Er sagte u. a.: „. . . . . Entfernen Sie sich bei den Neuerungen nicht über das Bedürfnis hinaus von dem, was bisher praktisch gewesen ist und dessen Folgen sich übersehen lassen; die Durchführung des neuen Gedankens allein erfordert große Umgestaltungen, aber beschränken wir dieselben auf das Maß des Notwendigen, benutzen wir nicht die Gelegenheit, um Theorien, die uns sonst lieb sind, bei dieser Gelegenheit um jeden Preis zur Geltung zu bringen, tun wir einen großen entscheidenden Schritt vorwärts, ohne einen Sprung zu machen, von dem wir nicht wissen, wohin er uns führt.

. . . . . Die Regierung erblickt den Schwerpunkt der Sache darin, Abgeordnetenhaus und Herrenhaus zu vereinigen; . . . . . Deshalb werden Sie sehr bestimmte Äußerungen über Annehmbarkeit oder Unannehmbarkeit von hier aus nur in wenigen Fällen erwarten dürfen; die Regierung wird sich vielmehr zurzeit darauf beschränken müssen, Ihnen ihre Wünsche ans Herz zu legen und dabei namentlich auf den Gesichtspunkt Rücksicht zu nehmen, ob nach der Fühlung, die sie mit dem Herrenhaus hat, gewisse Beschlüsse überhaupt oder nach gegenseitigen Zugeständnissen Aussicht auf endliche allseitige Zustimmung haben."

Bei der darauf beginnenden Generaldiskussion zeigte es sich, daß sich die Ansichten außerordentlich berichtigt, den faktischen Verhältnissen mehr angeschlossen hatten.

Ein harter Streit entbrannte noch um die Zusammensetzung der Kreistage; das Ergebnis war schließlich eine Verteilung der Abgeordneten zwischen Stadt und Land nach der Bevölkerungszahl und wiederum nach demselben Prinzip zwischen Großgrundbesitz (einschließlich des Bergwerksbesitzes und der Großindustrie) auf der einen Seite und den Dorfschaften auf der anderen Seite.

Schwer zu überwinden war auch die alte liberale Forderung der freien Wahl der Amtsvorsteher.

Der hartnäckigste Kampf aber drehte sich um die gesetzliche Regelung der Kommunalsteuern, deren vollständige Erledigung in diesem Stadium unmöglich war.

Mit geduldiger Ausdauer versuchte man eine Verständigung über alle diese Streitpunkte zu erreichen; tatsächlich kam auch in

den meisten Fällen, zum Teil unter persönlicher Einwirkung des Ministerpräsidenten*), ein Kompromiß zustande.

Was nun die Stellung der einzelnen Parteien in diesem Stadium zu der Vorlage betrifft, so bekannten die Nationalliberalen**) offen, daß die Absicht der Regierung befriedigend weit gehe und von ihr eine ehrliche Verwirklichung der Selbstverwaltung angeboten werde.

Den Abweichungen der Kommission von der Regierungsvorlage stimmten sie in allen Punkten bei.

Die Fortschrittspartei***) erklärte, daß die Konservierung der Gutsbezirke gegen ihre Anschauung sei. Sie ganz allein hielt noch an der Wahl des Amtsvorstehers fest, verwarf die Abteilungen des Wahlkörpers zum Kreistage und bemängelte die Art und Weise seiner Zusammensetzung.

Die Konservativen†) wandten sich gegen einige Kommissionsbeschlüsse, von denen sie behaupteten, daß sie auf eine Annahme von ihrer Seite unmöglich rechnen könnten; vielmehr sähen sie sich, so erklärten sie, gezwungen, wenn gewisse Punkte, die ihnen bedenklich erschienen, nach dem Vorschlage der Kommission in den Gesetzentwurf aufgenommen würden, gegen das Gesetz zu stimmen. Sollte die Linke aber bezüglich dieser Kommissionsbestimmungen nachgeben, dann würden sie den Entwurf annehmen, wenn die Staatsregierung auch über die entstehenden Kosten der Amtsverwaltung bestimmte und befriedigende Erklärungen abgegeben hätte.

In die Spezialberatung trat das Haus der Abgeordneten am 18. März ein und beschäftigte sich mit ihr in den Sitzungen vom 18., 19., 20., 21., 23. März

Bei den wichtigsten Beschlüssen war ein am 18. März zwischen den Freikonservativen und Nationalliberalen geschlossenes Abkommen maßgebend.††) Von den Freikonservativen war den letzteren ein Kompromiß vorgeschlagen worden, des Inhalts, daß die Nationalliberalen alle erheblichen Abänderungsanträge fallen lassen und gegen die von der Fortschrittspartei vorgeschlagenen Anträge und für die Kommissionsvorschläge, namentlich für die Ernennung des Amtsvorstehers stimmen sollten, wogegen die Freikonservativen auch ihrerseits für die Kommissionsvorschläge sich erklären wollten mit Ausnahme der das ständische Prinzip total durchbrechenden Bestimmung, wonach jeder Kreisangehörige zum Mitglied des Kreistages wählbar

*) Vgl. Gneist bei Pochinger II, 187.
**) Vgl. vor allem Laskers Reden. St. B. 1871/72.
***) Vgl. die Reden Virchows und Hänels. St. B. 1871/72.
†) Vgl. vor allem v. Meyers Reden. St. B. 1871/72.
††) Vgl. Volksfreund 1872, Nr. 13.

sei. Diese Bestimmungen mit Hilfe der Rechten zu beseitigen, behielten sie sich vor.

Die Nationalliberalen nahmen das Kompromiß an (mit Ausnahme von drei Mitgliedern dieser Partei) und versuchten durch eine gemeinschaftliche Fraktionssitzung auch die Fortschrittspartei zur Annahme zu bewegen. Diese behielt sich aber ihre Entschließung in jeder Beziehung vor, beschloß indes mit Stimmenmehrheit, ihren auf Wahl des Amtsvorstehers gerichteten Antrag Hänel im Plenum vor der Abstimmung zurückzuziehen, weil er ja voraussichtlich in der Minderheit bleiben würde.

Am 25. März wurde über die Kreisordnung als ganzes abgestimmt; für das Ergebnis der Beratung im Abgeordnetenhaus traten 256 Mitglieder ein. Die Zahl der Gegner betrug 61, während 11 Mitglieder sich der Stimmabgabe enthalten hatten.

Durch die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses waren im wesentlichen die Vorschläge der Kommission gutgeheißen worden. Jedoch hatte sich in zwei Punkten, nämlich in bezug auf die Ernennung des Amtsvorstehers und auf die Wählbarkeit zum Kreistage die Mehrheit des Abgeordnetenhauses für den Anschluß an die Regierungsvorlage gegen die Abänderungsanträge der Kommission entschieden.*)

*) Die Regierungsvorlage bezüglich der Ernennung des Amtsvorstehers lautete: Der Amtsvorsteher wird vom Oberpräsidenten ernannt aus einer vom Kreistage alljährlich zu ergänzenden und zu berichtigenden Liste der geeigneten Personen. Seine Ernennung erfolgt auf drei Jahre.

In dem Vorschlag der Kommission hieß es: Der Amtsvorsteher wird von dem Oberpräsidenten aus der Zahl derjenigen Kreisangehörigen ernannt, welchen der Kreistag als dazu befähigt vorschlägt. Die Ernennung erfolgt auf sechs Jahre.

In der Regierungsvorlage bezüglich der Wählbarkeit zum Kreistage stand: Wählbar zum Mitglied des Kreistages und bezw. zum Wahlmann ist:

1. Im Wahlverbande der Städte jeder Einwohner der im Kreise belegenen Stadt, welcher sich im Besitze des Bürgerrechts befindet:
2. in den Wahlverbänden der größeren und meistbegüterten Grundbesitzer sowie der Landgemeinden jeder ländliche Grundbesitzer, sowie ein jeder, welcher in einer Versammlung dieser Verbände als Stellvertreter ein Wahlrecht ausübt.

Die Kommission hingegen hatte beschlossen:

Wählbar zum Wahlmann ist:

1. Im Wahlverband der Städte jeder Einwohner der im Kreise belegenen Stadt, welcher sich im Besitze des Bürgerrechts befindet;
2. in den Wahlverbänden der großen und meistbegüterten Grundbesitzer sowie der Landgemeinden jeder ländliche Grundbesitzer, sowie ein jeder, welcher in einer Versammlung dieser Verbände als Gewerbetreibender oder als Stellvertreter ein Wahlrecht ausübt. Zum Mitglied des Kreistages ist jeder Kreisangehörige wählbar.

Für die Wählbarkeit zum Wahlmann und zum Abgeordneten gelten die Grundsätze, welche der § 93 für die Wahlberechtigung der größeren Grundbesitzer und Gewerbetreibenden vorschreibt.

Nach der im Abgeordnetenhaus erfolgten Schlußabstimmung begab sich der Minister des Innern in die Sitzung des Herrenhauses, um dort über die Beschlüsse des anderen Hauses Mitteilung zu machen.*) Er knüpfte daran die dringende Bitte, daß die Kommission des Herrenhauses, die sich bereits seit dem 9. März konstituiert hatte,**) veranlaßt werden möge, so schleunig als möglich zusammenzutreten und ihre Arbeiten zu fördern, damit womöglich noch im Monat April Plenarverhandlungen des Hauses über die Kreisordnungen stattfinden könnten. Nur unter dieser Voraussetzung würde die verlängerte Landtagssession zum gewünschten Ziele führen und dem Staate nicht unverhältnismäßige Opfer kosten, die doppelt schmerzlich wären, wenn durch Verzögerung der Vorberatung die abschließenden Verhandlungen im Plenum unmöglich werden sollten.

Jedoch gelangten die Verhandlungen trotz der verlängerten Landtagssession nicht zum Abschluß. Die Kommission des Herrenhauses faßte ihre Beschlüsse noch in der letzten Woche des Mai.***) Nachdem sie den Entwurf, wie er aus dem Abgeordnetenhaus in das Herrenhaus gelangt war, in fast allen wichtigen Punkten nach ihrer Auffassung verändert hatte, war schließlich von der Mehrheit (7 gegen 6) das Ergebnis der eigenen Arbeit ebenso abgelehnt worden wie der zur Beratung vorgelegte Entwurf. Die Folge davon war, daß sich im Herrenhaus eine sogenannte „neue Fraktion" bildete, die aus freiem Antrieb eine Kommission niedersetzte und die eine Verständigung mit der Regierung und dem Abgeordnetenhause zu erzielen wünschte.†)

Zu einem Bericht der amtlichen Kommission kam es vorläufig nicht, da am 10. Juni eine Vertagung des Landtages bis zum 21. Oktober zum Beschluß erhoben wurde.

Die bloße Vertagung bis zu dem bezeichneten Termin war unter allseitiger Übereinstimmung deshalb beschlossen worden, weil man die bis dahin erreichten Resultate sichern wollte. Sie wären aber praktisch erfolglos gewesen, wenn der Schluß der Session ausgesprochen worden wäre, da nach der damaligen Geschäftsordnung beider Häuser Gesetzesvorschläge mit dem Ablauf der Session, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlußnahme gediehen waren, als erledigt zu erachten waren.††)

*) Vgl. Provinzialkorrespondenz 1872, Nr. 13/14.

**) Vgl. St. B. d. Herrenhauses 1871/72, 23. März.

***) Vgl. Provinzialkorrespondenz vom 5. Juni 1872.

†) Vgl. Provinzialkorrespondenz 15. Juni und 30. Oktober 1872.

††) Bismarck hatte allerdings die Absicht, den Landtag zu schließen. Vgl. Philippson, Max v. Forckenbeck, S. 236 und auch, was weiter unten über Bismarck und die Kreisordnung gesagt ist.

Am 21. Oktober 1872 trat dann der Landtag wieder zur Beratung zusammen und am 22. Oktober erstattete die amtliche Kommission des Herrenhauses dem Plenum Bericht über das Resultat ihrer Vorberatung. Berichterstatter war Herr v. Kröcher. Er führte in seiner Rede etwa folgendes aus: Die Kommission erkenne die wirklich bestehenden Mängel der gegenwärtigen Kreisverfassung an. Darin sei sie mit dem Abgeordnetenhaus einer Meinung. Eine Verschiedenheit der Ansicht aber sei hervorgetreten bei den Mitteln, welche zur Abhilfe angewandt werden sollten. Die Kommission wolle da nur die Mängel beseitigen, was sich aber bewährt habe, erhalten, während nach der Regierungsvorlage vieles wesentlich geändert, nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses aber die altbewährten Institutionen bis zur Unkenntlichkeit umgestaltet würden.

Mit der Einführung der Selbstverwaltung mache die Regierung ein Experiment; die Kommission halte daran fest, daß es nicht gerechtfertigt sei, eines Experimentes wegen oder um die höheren Staatsbehörden von Geschäften zu entlasten, altbewährte Institute zu zerstören. Zudem seien die Kreise schon jetzt wahre Kommunalverbände, sogar noch mit größeren Besteuerungsbefugnissen ausgestattet. Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung könne man dem Kreise auch in seiner jetzigen Gestalt übertragen.

Die Schwierigkeit bei der Regelung des Stimmenverhältnisses könnten Kreisstatute hinwegräumen. Die Kommission wolle überhaupt, daß der Staat sich nur soweit um die Kreise und Kommunen kümmere, als das allgemeine Interesse es mit Notwendigkeit erfordere.

Die Verwaltung der allgemeinen Landesangelegenheiten sollte im übrigen nur durch besoldete unmittelbare Staatsbeamte erfolgen. Auf dem Lande fehlten zu einer derartigen weit angelegten Selbstverwaltung die geeigneten Leute. Durch nichts berechtigt sei der Zwang zur Annahme eines Amtes.

Die Kommission habe zwar Amendements zu der Vorlage gemacht, trotzdem sei der Entwurf im ganzen bei der Schlußabstimmung in der Kommission abgelehnt worden. Dagegen sei ein Antrag zur Annahme gelangt, der die Staatsregierung zu einer neuen Vorlage auffordere unter Berücksichtigung folgender Punkte:

1. daß die Sonderung in Teile (itio in partes) beibehalten werde,
2. daß dort, wo die Stimme der Ritterschaft die Hälfte der Gesamtzahl der Stimmen übersteige, den beiden anderen Ständen das Recht gegeben werde, entweder die Verminderung jener Stimmen oder eine verhältnismäßige Vermehrung ihrer Stimmen etwa unter Berücksichtigung der Steuerkraft

zu verlangen; nähere Ausführungen hierüber sollten dem Kreisstatut überlassen werden,

3. daß sämtlichen Gütern mit einem Grundsteuerreinertrag von 1000 Tlrn. und mehr eine Stimme im Stande der Ritterschaft beigelegt werde, mit der Maßgabe, daß bei Rittergütern geringeren Ertrages im Falle der Veräußerung an Fremde das Stimmrecht verloren gehen solle,
4. daß in Erwägung gezogen werden solle, ob nicht zu bestimmen sein möge, daß der Käufer eines Gutes erst nach 3—5jähriger Besitzzeit das Stimmrecht auszuüben befugt sein solle,
5. daß durch erweiterte statutarische Befugnisse die Möglichkeit gegeben werde, je nach dem Bedürfnis in den einzelnen Kreisen auch sonstige Änderungen in der Kreisverfassung zu treffen, z. B. dem Handel und dem Gewerbe eine Vertretung darin zu gewähren,
6. Voraussetzung dabei sei, daß das Zustandekommen eines Statuts nicht lediglich von dem Belieben eines Kreistages abhängen dürfe, sondern daß auch ohne den Antrag des Kreistages nötigenfalls die erforderlichen Änderungen durch königliche Verordnungen auf das Gutachten des Provinziallandtages hin getroffen werden könnten.

Habe man Bedenken von seiten der Regierung, diese Punkte zu berücksichtigen, so solle die Regierung ihrem Versprechen, das sie in dem Gesetz vom 24. Mai 1853 gegeben habe, nachkommen und provinzielle Gesetze vorlegen.

An den Bericht der Kommission schloß sich die Generaldebatte an. In ihrem Verlaufe wurde es immer gewisser, daß auch die Mehrzahl der Mitglieder dieses Hauses denselben Anschauungen anhingen, die die Kommission zu einem solchen Resultate hatten kommen lassen; jedoch gab man die Hoffnung zunächst noch nicht auf, daß das Herrenhaus bei den wichtigsten bevorstehenden Entscheidungen den Weg der Verständigung suchen werde.

Die Lage gestaltete sich noch verwickelter dadurch, daß sowohl die Gegner der Kreisordnung als auch ihre Verteidiger glaubten, Bismarck im Rücken zu haben.*) Tatsächlich war dessen Haltung eine absichtlich zweideutige; er beschränkte sich jetzt fast ganz auf die Rolle eines passiven Zuschauers, hatte sich sogar von den Geschäften des Ministerpräsidiums zurückgezogen und weilte damals krank und verstimmt in Varzin.

*) Vgl. v. Petersdorff: Kleist-Retzow, S. 443.

Was gab ihm die Veranlassung zu dieser zweideutigen, bis jetzt unerklärten Haltung? Von vornherein sei es gesagt, nicht Feindschaft gegen die innere Reform.

Zwischen ihm und dem Grafen Eulenburg und auch zwischen ihm und dem Herrenhaus sowie den Konservativen überhaupt waren damals Differenzen sachlicher und persönlicher Art entstanden. Eulenburg hatte, aufgestachelt von der Kaiserin, der Kirchenpolitik Bismarcks vielfach Schwierigkeiten in den Weg gelegt und ihn in seiner ganzen inneren Politik aus Popularitätsbedürfnis und Ruhmsucht, wie Bismarck annahm,*) nicht wirksam und zweckentsprechend unterstützt.**) Außerdem hatte sich Eulenburg der Absicht Bismarcks, die im Zusammenhang mit einem anderen unten näher zu besprechenden Plane stand, die Kreisordnung nur im Abgeordnetenhaus diskutieren zu lassen und dann den Landtag zu schließen, widersetzt.***) Zudem ging Bismarck die Kreisordnung, so wie sie von Eulenburg ausgearbeitet und durch dessen unpraktische Konzessionen bei den parlamentarischen Verhandlungen erweitert worden war, in manchen Punkten zu weit; so wurde nach seiner Ansicht der Landrat, der wesentliche Träger der ländlichen Selbstverwaltung, zu stark bureaukratisiert.†) Seine Absicht ging deshalb dahin, Eulenburg zu stürzen.

Tieferer und ernsterer Natur war sein Gegensatz zum Herrenhaus und den Konservativen. Er hatte es versäumt oder verschmäht, mit seinen bisherigen Freunden Fühlung zu halten und sie über die Notwendigkeit, in der inneren Politik andere Bahnen einzuschlagen, rechtzeitig zu orientieren. Andererseits waren auch die Konservativen durch den stetig wachsenden Einfluß der Liberalen und die dementsprechende Zusammensetzung des Staatsministeriums mißtrauisch geworden und hatten Bismarck ihre Heeresfolge, auf welche er nach seinen Erfolgen ein unbedingtes Recht zu haben glaubte, verweigert. So war ihr Widerstand mehr oder minder offen zutage getreten bei der Beratung des Schulaufsichtsgesetzes, des Gesetzes über die Einführung der Zivilehe und der kirchlichen Kampfgesetze.††) Dieser Widerstand hatte in Bismarck den Gedanken an eine Reform des Herrenhauses aufkommen lassen.†††) Jetzt schien die Gelegenheit,

*) Vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II, S. 179.

**) Vgl. v. Petersdorff, Kleist-Retzow, S. 442; desgl. Roon, Denkwürdigkeiten, IV. Aufl. III, S. 322.

***) Vgl. Philippson, Max v. Forckenbeck, S. 236.

†) Vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II, S. 179 und das Faksimile am Schluß des zweiten Bandes.

††) Vgl. den Brief Bismarcks an Roon vom 13. Dezember 1872, bei Roon Denkwürdigkeiten, IV. Aufl. III, S. 333 ff.

†††) Daß er sich mit dieser Absicht trug, geht aus einem Antwortschreiben Roons

den Plan zu verwirklichen, gekommen. Der Gegensatz bei dieser Beratung der Kreisordnung sollte ihm die Handhabe geben.

Zugleich gedachte er aber auch, diesen Umstand zu benutzen, um Eulenburg zu beseitigen, und daher wollte er nichts von einer Reform des Herrenhauses v o r der Beratung des Kreisordnungsentwurfes*) wissen, vielmehr sollte sie gerade ihm als Mittel zur Erreichung seiner beiden Zwecke dienen.

Er glaubte am ehesten zu seinem Ziel zu gelangen, wenn er, zurückgezogen von dem Kampfplatz, seine Pläne in Dunkel hüllte und beide Parteien in dem Glauben ließe, er stände auf ihrer Seite.

Was er erwartete, war eine Ablehnung der Kreisordnungsvorlage von seiten des Herrenhauses, um zunächst in diesen Fall des Entwurfes Eulenburg zu verstricken.**) Dann rechnete er mit einer abermaligen Ablehnung des von einem neuen Ministerium vorgelegten Entwurfes von seiten des Herrenhauses, das sich durch den Sturz Eulenburgs wohl noch mehr in dem Gedanken befestigt haben würde, es hätte Bismarck auf seiner Seite. Diese Ablehnung sollte die Veranlassung zu der beabsichtigten Reform des Herrenhauses bieten.

Als die Angelegenheit dann einen anderen Weg nahm und man von seiten der Regierung zu dem Auskunftsmittel eines Pairschubs griff, da sah Bismarck seine Pläne vereitelt. So erklärt sich denn auch seine Gegnerschaft gegen den Pairschub,***) durch den nicht nur die Kreisordnung durchgesetzt wurde und Eulenburg im Sattel blieb, sondern auch der Grund für eine Totalreform des Herrenhauses einstweilen genommen war.

Vorläufig aber war die zweideutige Haltung Bismarcks mitbestimmend für die Stellungnahme des Herrenhauses und für die Haltung Eulenburgs.

auf einen Brief Bismarcks hervor, in welchem auch Roon eine Reform des Herrenhauses als notwendig anerkannte (Roon, Denkwürdigkeiten, IV. Aufl. III, S. 323 ff.) und aus späteren Äußerungen Bismarcks, so z. B. dem Parlamentarier von Unruh gegenüber: Eine Reform des Herrenhauses sei viel wichtiger und dringender gewesen als die Kreisordnung, die man lieber noch eine Weile auf den Kaminsims hätte legen sollen. (Pochinger I, S. 311.)

*) Diesen Plan hatten Roon und das Staatsministerium in Erwägung gezogen (Roon, Denkwürdigkeiten III, S. 323 u. 327).

**) Ein Versuch, Eulenburg zu stürzen, war Bismarck bereits einmal mißglückt, als das Abgeordnetenhaus im Frühjahr 1872 seine Zustimmung zur Schließung des Landtages, für welchen Fall Eulenburg seine Entlassung nehmen wollte, trotz des Wunsches des Ministerpräsidenten versagte. (Vgl. Philippson, Forckenbeck, S. 236.)

***) Vgl. Pochinger I, S. 311, wo Bismarck zu Herrn von Unruh sagt, ... die Kreisordnung .... hätte man nicht durch Pairschub durchsetzen sollen, gegen den er gewesen wäre, ... er würde lieber 40 neue Pairs zur Durchsetzung einer Herrenhausreform als 24 der Kreisordnung wegen ernannt haben. (Vgl. Roon III, 323.)

Dieser ließ sich sogar zu Äußerungen verleiten, er habe Mitteilungen aus Varzin erhalten, die unbedingt eine Erledigung verlangten, mit welcher die Linke des Abgeordnetenhauses zufrieden sei. Das Herrenhaus dürfe in Zukunft überhaupt keinen selbständigen Charakter mehr haben, sondern müsse und würde den eines Senates erhalten.*) Der König selbst wünsche die Durchführung mit größter Entschiedenheit.

Bei diesen Drohungen reifte in Hans v. Kleist-Retzow, dem Hauptvertreter der Kreisordnungsgegner im Herrenhause, der entscheidende Entschluß. Vergebens versuchte noch Roon, der als ältester Staatsminister den Vorsitzenden amtlich vertrat und sich in gleichem Maße des Vertrauens des Königs und der Konservativen erfreute und auch persönlich trotz seiner konservativen Anschauung nichts Erhebliches gegen die Grundsätze der Kreisordnung einzuwenden hatte,**) den Vermittler zwischen Ministerium und Herrenhaus abzugeben, um eine Verständigung herbeizuführen. Er hielt wiederholt Konferenzen in seiner Wohnung ab;***) aber auch sie sollten keine Verständigung bringen.

So ging man an die Spezialberatung des Gesetzes; sie begann am 24. Oktober und dehnte sich aus auf die Sitzungen vom 25., 26., 28., 29., 30. und 31. des Monats.

Der Einfluß der „neuen Partei", deren wir oben Erwähnung getan haben, und ihrer freien Kommission war von Regierungsseite doch überschätzt worden; sie entbehrte des festen Haltes und der einheitlichen Führung, und so gelang es denn den Gegnern der Vorlage, die Abstimmung ganz in ihrem Sinne zu lenken.

Noch in einem vorgerückten Stadium der Beratung, bei der Frage über die Berechtigung der Rittergüter zur Kreisstandschaft, mahnte der Minister des Innern in dringend versöhnender Weise: „. . . . . wenn das Haus diesen Punkt fallen läßt, dann taucht in mir nochmals die Hoffnung auf, daß es noch zu einer Verständigung kommen könne." Anstatt dessen aber wurden die Beschlüsse der Kommission im einzelnen angenommen und von dem Hauptführer des Herrenhauses und furchtlosesten Gegner der Kreisordnung, Kleist-Retzow, dem Minister zur Antwort gegeben, er (Kleist) hoffe, daß noch recht viele Beschlüsse gefaßt würden, welche dem Ministerium als unannehmbar gälten.

*) Vgl. v. Petersdorff, Kleist-Retzow, S. 444; soweit wollte Bismarck nicht gehen, allerdings fehlen uns feste Anhaltspunkte dafür (vgl. Pochinger I, S. 311).

**) Roon, Denkwürdigkeiten, IV. Aufl. III, S. 326.

***) Vgl. v. Petersdorff, S. 444.

Somit konnte die Ablehnung der Vorlage nicht mehr zweifelhaft sein; vor der Abstimmung aber glaubte Eulenburg noch einmal das Herrenhaus warnen und auf die Folgen aufmerksam machen zu müssen, und er tat dies mit den Worten: „. . . . . wenn Sie den Entschluß fassen, die Vorlage abzulehnen, so wird die Session unmittelbar geschlossen und eine neue Session einberufen werden, in welcher die Kreisordnung zu den ersten Vorlagen gehören wird. Wir sind von der Notwendigkeit der Durchführung derselben unter voller Zustimmung Seiner Majestät so überzeugt, daß wir diese Aufgabe nicht fallen lassen, sondern versuchen werden, die Lösung derselben durch alle Mittel zu erreichen, welche die Verfassung uns gestattet."

Trotz dieser wiederholten Versuche zur Erreichung einer Verständigung und dieser Warnungen lehnte das Herrenhaus unter Kleist-Retzows Führung nicht nur die Regierungsvorlage und die zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus vereinbarte Kreisordnung ab, sondern stimmte selbst gegen die Beschlüsse der eigenen Kommission, als man am 31. Oktober über die Vorlage im ganzen zur Schlußabstimmung schritt. Selbst der Antrag, der von der Kommission aufgesetzt und vertreten worden war, wurde vom Plenum des Herrenhauses nicht angenommen. Dafür schloß es sich aber einem neuen Antrage des Mitgliedes v. Below-Hohendorf an, der den Inhalt hatte:

„Das Herrenhaus wolle beschließen:

für den Fall der Ablehnung des Gesetzentwurfes betr. die Kreisordnung für die 6 östlichen Provinzen, die Königliche Staatsregierung zu ersuchen, einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher Normativbestimmungen für eine Kreisordnung für die ganze Monarchie enthält, gleichzeitig aber behufs der Berücksichtigung berechtigter Eigentümlichkeiten und Verschiedenheiten in den einzelnen Provinzen den entsprechenden Spielraum durch Zulassung provinzial- und kreisstatutarischer Anordnung gewährt.

Diese können nach Bedürfnis durch Königliche Verordnung nach Anhörung der Provinzialvertretung erlassen werden.

Mit dieser Ablehnung hatte das Herrenhaus zwar charaktervoll, aber wenig staatsmännisch gehandelt. Man kann es von dem Standpunkt der Mehrheit dieses Hauses nach den konservativen und aristokratischen Auffassungen, zu deren Vertretung die Mitglieder sich auf Grund ihrer persönlichen Stellung, sowie ihrer ernsten politischen Überzeugung berufen fühlten, vollkommen verstehen und würdigen,

daß sie in den bisherigen ländlichen Einrichtungen ein Stück der „Grundverfassung des Landes“ erkannten und diese „Grundsäulen“ mit Entschiedenheit verteidigen zu müssen glaubten. Aber eine preußische Regierung durfte annehmen, daß eine konservative Partei in einem preußischen Herrenhaus ihre Beziehungen zur Krone ernster und strenger auffassen würde, als daß sie eine wichtige Reform, welche die Regierung des Königs im Zusammenhang mit der inneren Gesamtpolitik für geboten erachtete, ihrerseits ohne jeden Versuch einer wirklichen Verständigung von der Hand weisen könnte. Es handelte sich jetzt nicht mehr bloß um die Frage der Kreisordnung, es handelte sich um den Fortgang oder Stillstand der Gesetzgebung überhaupt, es handelte sich um das Ansehen und die Macht der Krone und der von ihr berufenen Regierung.

Wenn man im Herrenhause trotz der Worte Eulenburgs am 31. Oktober: „Seine Majestät haben die Überzeugung, daß das Zustandekommen einer auf den Prinzipien der Regierungsvorlage beruhenden Kreisordnung eine Notwendigkeit ist und in dieser Überzeugung würde sie jedem neuen Ministerium dieselbe Aufgabe stellen, die uns obgelegen hat“, noch auf einen Sturz Eulenburgs und eine ganz neue Vorlage rechnete, so hatte man sich darin sehr getäuscht. König Wilhelm war im höchsten Grade über die Abstimmung des Herrenhauses aufgebracht und fand dessen Gebaren „hämisch“.*) In dem mit dem Kanzler geführten Schriftwechsel konnte er sich über die zu ergreifenden Maßnahmen nicht einigen. Jedoch stand es bei ihm fest, daß das Ansehen der Krone nicht leiden dürfe. Da er dem Vorschlage des Staatsministeriums**) auf Umgestaltung des Herrenhauses zu einem willenlosen Senat nicht zustimmen wollte, so griff er bald zu einem anderen Auskunftsmittel.

Zunächst aber suchte die Regierung eine vollständige Vereinbarung mit dem Abgeordnetenhause.

Durch eine Allerhöchste Order vom 31. Oktober wurde der stellvertretende Ministerpräsident Graf Roon beauftragt, die Session am folgenden Tage zu schließen. Dann erfolgte durch Königliche Verordnung vom 1. November die Einberufung des Landtags zu einer neuen Session und zwar zum 12. November.

Inzwischen war die Staatsregierung damit beschäftigt, den Entwurf der Kreisordnung unter wesentlicher Aufrechterhaltung der mit dem Abgeordnetenhause vereinbarten Grundlagen, jedoch unter Abänderung einzelner Bestimmungen, bei denen erhebliche praktische Bedenken obwalteten, neu festzustellen.

*) Vgl. v. Petersdorff, Kleist-Retzow, S. 448.

**) Vgl. Roon, Denkwürdigkeiten III, S. 327.

Über diese notwendigen Modifikationen verhandelte Eulenburg am 11. November 1872 mit einer Anzahl von Vertrauensmännern des Abgeordnetenhauses, die sämtlich Mitglieder der Kommission zur Vorbereitung der Kreisordnung gewesen waren. Man entfernte diejenigen Bestimmungen, die der Regierung und den Konservativen des Abgeordnetenhauses am anstößigsten gewesen waren, aus dem Gesetz, wogegen Eulenburg versprach, die wichtigsten der also über Bord geworfenen liberalen Anordnungen tunlichst durch die ministeriellen Ausführungsinstruktionen wieder herzustellen.*)

Der vereinbarte Entwurf wurde also in diesem konservativ-gouvernementalen Sinne umgearbeitet und nach Wiedereröffnung des Landtages am 16. November 1872 von Graf Eulenburg mit folgenden Worten wieder in das Abgeordnetenhaus eingebracht: Die Zahl der Bedenken der Regierung gegen die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses sei nicht groß gewesen; sie beträfen im ganzen nur 5 Punkte, die wichtigsten bezögen sich auf die Bildung der Amtsbezirke, die Ernennung des Amtsvorstehers und die Zusammensetzung des Kreistages.

Das Abgeordnetenhaus habe in bezug auf die Bildung der Amtsbezirke Zahlen zur näheren Präzisierung des Begriffes Amtsbezirk und zugleich als Instruktion für die Ausführung in das Gesetz aufgenommen. Die Regierung sei der Ansicht, daß eine solche Instruktion nicht in das Gesetz gehöre. Hinreichender Anhalt für die Ausführung des Gesetzes sei schon in den Bestimmungen enthalten, welche überhaupt über den Begriff des Amtsbezirks, seine Bedeutung und Aufgabe handelten.

Was die Ernennung der Amtsvorsteher anbelange, so müsse von der Bestimmung des Abgeordnetenhauses, daß der Oberpräsident gehalten sein müsse, aus der vom Kreistag vorgelegten Liste seine Ernennungen vorzunehmen, Abstand genommen werden; es könne sonst vorkommen, daß ein durchaus Befähigter nicht ernannt werde, weil sein Name nicht auf der Liste stände.

Bei dem Erlaß von Polizeiverordnungen des Amtsvorstehers schlage die Regierung die Bestimmung vor, daß die Zustimmung zu diesem Polizeierlaß, falls sie vom Amtsauschuß versagt werde, auf Antrag des Amtsvorstehers vom Kreisausschuß ergänzt werden könne.

Der wichtigste Punkt betreffe die Zusammensetzung der Kreistage. Die Regierung sei der Ansicht, daß die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses den Absichten, in den Wahlverband des großen Grundbesitzes nur diejenigen zu bringen, die wirklich nach den all-

*) Nach Philippson, Max v. Forckenbeck, S. 237.

gemeinen Begriffen und nach der Stellung innerhalb ihres Kreises den Namen verdienten, nicht hinlänglich Rechnung getragen haben. Nach den Vorschlägen der Regierung sollten nur diejenigen dazu gehören, die von ihrem gesamten, auf dem platten Lande innerhalb des Kreises belegenen Grundeigentum den Betrag von mindestens 75 Tlrn. an Grund- und Gebäudesteuern entrichteten. Den Provinzialvertretungen solle aber überlassen bleiben, für ihre Provinz oder einzelne Kreise derselben den Mindestbetrag auf 100 Tlr. zu erhöhen oder auf 50 Tlr. herabzusetzen.

Neben diesen Hauptbedenken hatte die Regierung noch einige, die nicht von besonderer Tragweite waren.

Am 20. November begann im Abgeordnetenhaus die allgemeine Beratung; am 22. die Spezialdiskussion; am 23. November die Schlußberatung. Am 26. November erfolgte die Schlußabstimmung. Die Vorlage wurde mit 288 gegen 91 Stimmen unverändert angenommen. Eine Minorität der Konservativen (45), die im übrigen bei ihrer feindseligen Haltung verblieben waren, hatte ebenfalls ihre Stimme für die Vorlage abgegeben und wurde von der Majorität jetzt zum Austritt gezwungen.*)

Mittlerweile erreichte das Herrenhaus sein Geschick. Es gelang Eulenburg, für dasselbe einen Pairsschub zu erlangen, nachdem der König sich noch einige Tage vorher vergeblich in einem Schreiben an einen der nächsten Parteigenossen Kleists gewandt hatte, um ihn zum Einlenken zu bewegen und auch am Abend vor der entscheidenden Sitzung des Staatsministeriums durch Eulenburg noch eine Konferenz mit den Parteihäuptern des Herrenhauses hatte abhalten lassen.**)

Diese Angelegenheit hätte fast zu einer Ministerkrisis geführt. Das Ministerium war gespalten; auf der einen Seite stand Eulenburg mit Itzenplitz, Falck und Camphausen, auf der anderen Roon mit Selchow. Da es schließlich Eulenburg gelungen war, den König von der Notwendigkeit dieser Maßnahme zu überzeugen, so trat Roon, der ihr im Prinzip widerstrebte und nur darin einwilligen wollte, wenn gleichzeitig damit eine Beschlußfassung über eine Reform des Herrenhauses erreicht werden würde,***) wenigstens für eine Be-

*) Vgl. Provinzialkorrespondenz Nr. 47, 1872.

**) v. Petersdorff. Kleist-Retzow, S. 449, und Roon, Denkwürdigkeiten, IV. Aufl. III, S. 333.

***) Vgl. Roon, Denkwürdigkeiten, Brief an Bismarck. III, S. 325 ff. „Wird die Kreisordnung im wesentlichen nach den Regierungsvorschlägen (von neuem im Abgeordnetenhause) angenommen, so ist alsdann der Moment gekommen, einen sog. Pairsschub vorzunehmen zu dem doppelten Zwecke, im Herrenhaus die Kreisordnung und die Reform des Herrenhauses durchzubringen.“

schränkung der Zahl ein. Er gestand 8 bis zu 10 zu, weil Eulenburg sich durch seine Erklärungen im Abgeordnetenhause schon sehr engagiert habe; Eulenburg hingegen wollte eine Ernennung von 40 neuen Mitgliedern, ging aber schließlich auf 25 herab.*) Roon blieb bei der entscheidenden Sitzung des Staatsministeriums am 30. November in der Minorität. Da er vor Schluß weggehen mußte, benutzten Eulenburg und Itzenplitz diesen Umstand, um die festgestellte größere Liste sofort dem König zur Genehmigung zu unterbreiten, die dann auch noch am gleichen Tage erteilt wurde, ohne daß Roon Gelegenheit fand, den Standpunkt der Minorität nochmals dem Könige darzustellen.

Er erfuhr erst die vollendete Tatsache gegen Abend durch ein Handbillet des Monarchen und fühlte sich durch dieses Vorgehen seiner Kollegen tief verletzt, bat vorläufig um Urlaub und verließ nach Erteilung desselben sofort Berlin, um von seinem Landsitz Gütergotz aus sein Abschiedsgesuch einzureichen, wobei er unter den Gründen neben seinen Gesundheitsumständen namentlich auch die Divergenz der politischen Bestrebungen und Tendenzen im Staatsministerium erwähnte. Er war schon lange unzufrieden mit der liberalen Wendung, die Bismarcks Politik genommen hatte, mit dem Einfluß, den Männer wie Delbrück, Camphausen, Falck im Ministerium übten, und neuerdings mit der Haltung von Eulenburg und Itzenplitz. „Es fehlt mir nicht bloß im physischen**), sondern auch im moralischen Sinne der Atem", so schrieb er, „um an der überaus lebhaften Fortentwicklung unserer politischen Verhältnisse mich ferner mitwirkend zu beteiligen; die beliebte Kadenz ist mir zu schnell, zu springend." Der König erklärte ihm aber auf sein Abschiedsgesuch in einem Handschreiben vom 11. Dezember 1872, er könne ihn nicht entbehren, er brauche ihn als „Gegenhalt" gegen die liberalen Elemente des Ministeriums und rechtfertigte sein eigenes Verhalten in der Angelegenheit der Pairsernennungen: „Den Vorfall mit dem mündlichen Vortrag des Ministers Graf Itzenplitz nach der Ministerialsitzung im Auftrag des lahmen Graf Eulenburg nahm ich so auf, daß auch Sie mit diesem Verfahren einverstanden seien, und nicht, als in der Minorität verblieben, mir persönlich diesen Vortrag zu halten wünschten. . . . . Leugnen kann ich es nicht, daß jenes Verfahren mich selbst überraschte." Er hatte also dieses Verfahren für eine besprochene Abmachung gehalten und erklärte Roon noch, daß

*) v. Petersdorff, S. 449; bezgl. der Zahl ist die Angabe verschieden, bald heißt es 26 (Roon III, 328), bald 24 (Roon III, 329), bald 25 (bei v. Petersdorff, S. 449).

**) Roon litt an Asthma.

er jetzt seine Verstimmung vollkommen begreife.*) Eine gewisse Satisfaktion wurde Roon dann dadurch zu teil, daß Bismarck ihm die Stellung des Ministerpräsidenten überließ. Auch dieser war ja aus früher angeführten Gründen mit dem Ausgang der Angelegenheit nicht einverstanden; zunächst erklärte er Roon auf dessen Mitteilung von seinem Abschiedsgesuch, daß er es nicht mehr in seiner deprimierten Gemütsverfassung vermöge, die Verantwortung für Kollegen, auf die er nur bittweisen Einfluß habe, und die Verantwortung für solche Ansichten und Willensmeinungen Sr. Majestät, die er nicht teilen könne, durchzufechten. „Die meine Bestrebungen durchkreuzenden Einflüsse sind mir zu mächtig und die Überhebung und politische Unbrauchbarkeit der Konservativen hat meine Freudigkeit im Kampf seit letztem Frühjahr gebrochen." Das Zeugnis gegen das Ministerium, welches Roons Abschiedsgesuch beigelegen habe, hätte seinen Entschluß, das Präsidium niederzulegen und sich auf das Auswärtige als Altenteil zurückzuziehen, schnell gereift.**)

Da sich nun Roon zum Bleiben bewegen ließ, so war die Konsequenz der Lage, daß er auch das Präsidium übernahm; gleichzeitig erhielt er eine Entlastung in seinem Amte als Kriegsminister, und das konservative Element wurde ganz nach seinem Wunsche durch Berufung des Grafen Königsmarck an Herrn v. Selchows Stelle verstärkt.***)

Mit der Pairsernennung war das Schicksal der Kreisordnung entschieden.

Am 5. Dezember machte Eulenburg dem Herrenhaus die Mitteilung von dieser Allerhöchsten Berufung von neuen Mitgliedern und legte den von der Regierung und dem Abgeordnetenhause vereinbarten Entwurf abermals vor. Die Beratung im Plenum erfolgte am 5. und 6. Dezember. Die alten Mitglieder des Hauses, vor allem die Herren v. Kröcher und Graf Kleist-Retzow beklagten tief den Schritt der Regierung; ja sie bestritten sogar teilweise die Berechtigung der Regierung zu diesem Schritte. Sie befürchteten nunmehr als Konsequenz dieser neuen Ordnung der Verwaltung die Revolution aller noch bestehenden und bewährten Institutionen.

Bei der Schlußabstimmung am 9. Dezember ergab sich, daß die Zahl der durch den Pairsschub neu in das Haus eingetretenen Mitglieder den Ausschlag gegeben hatte. Mit „ja", also für die unveränderte Annahme des Entwurfs, stimmten 116, mit „nein" 91 Mitglieder.

---

*) Vgl. Roon III, S. 323.

**) Roon, Denkwürdigkeiten III, S. 333 ff.

***) Roon, Denkwürdigkeiten III, S. 339.

Am 13. Dezember 1872 wurde die Kreisordnung zum Gesetz erhoben. Damit war also das grundlegende Reformwerk nach jahrzehntelangen Kämpfen glücklich unter Dach und Fach gebracht.

Die Grundlagen der preußischen Verwaltung standen jetzt nach Wegfall der Reste des Patrimonialstaates in Einklang mit den Forderungen eines modernen Staates überhaupt und nach Begründung einer obrigkeitlichen Selbstverwaltung für das platte Land und unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit insbesondere mit den Forderungen eines Verfassungs- und Rechtsstaates. Ein neues Fundament breitete sich aus, zu dem die ersten Steine in der Zeit des Neubaues (1808) gelegt worden waren, für das die Reformer der 50er und 60er Jahre eine Unmenge neuen Materials herbeigeschafft hatten, bis wieder der Staat die Bauleitung übernahm, aus dem reichen Material die besten und tragfähigsten Steine auswählte, das Fundament vollendete und nicht eher ruhte, bis später auf diesem Fundament die notwendigen Mauern und Stockwerke standen.

Anfang und Ende des Jahrhunderts haben sich somit bei der Lösung der Aufgabe, durch ein neues System politischer Arbeitsteilung die gesellschaftlichen Gruppen mit Staatsgesinnung zu erfüllen und den Staat auf freie, in seinem Dienst tätige Bürger zu begründen und zu stützen, die Hände gereicht.

Jetzt erkannte der Staat auch in den Genossenschaftsverbänden des platten Landes etwas Staatsähnliches an, machte auch sie zu Trägern des öffentlichen Rechts und schuf sie zu dem um, was sie nach altgermanischer Vorstellung waren, jedoch mit dem Unterschiede, daß sie sich nach den Forderungen des modernen Staatsgedankens als Glieder eines staatlichen Ganzen und nicht als autonome politische Körper betrachten mußten.

Lebenslauf.

Am 26. August 1883 wurde ich, Paul Karl Schmitz, als Sohn des Königlichen Eisenbahn-Betriebssekretärs Peter Schmitz und seiner Frau Bertha geb. Jaeger zu München-Gladbach geboren und in der katholischen Religion erzogen.

Zuerst besuchte ich die Elementarschule, dann von Ostern 1897 bis Januar 1900 das Kollegium Albertinum zu Venloo (Holland) und von Januar 1900 das Gymnasium zu Krefeld, das ich im Februar 1904 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Hierauf bezog ich die Königliche Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin, um mich dem Studium der Geschichte, der Staatswissenschaften, der Philosophie und der Literatur zu widmen.

Während meiner Studienzeit besuchte ich die Vorlesungen folgender Herren Professoren und Dozenten: Breysig, Delbrück, Hintze, Klebs, Rieß, Roloff, Schäfer, v. Sommerfeld; Eberstadt, Laß, v. Schmoller, Wagner, Wilbrand; R. Lehmann, Riehl; Roethe, E. Schmidt.

Allen meinen hochverehrten Lehrern, besonders Herrn Professor Hintze, dem ich die Anregung zu dieser Arbeit verdanke, und der mir dabei seine Unterstützung angedeihen ließ, bin ich zu größtem Danke verpflichtet.

Inhaltsangabe.

Seite

Einleitung 1

I. Abschnitt: Die Grundlage der Verfassung und Verwaltung des platten Landes vor 1872 4

II. Abschnitt: Die Reformgesetzgebung der 50er Jahre. 8

III. Abschnitt: Die Reformprojekte des Ministeriums der sogenannten „neuen Ära“ 15

IV. Abschnitt: Wege und Ziele der in den 60er Jahren einsetzenden Kritik des öffentlichen Rechts in Preußen 22

V. Abschnitt: Die Ideen Rudolf Gneists und ihre Einwirkung auf die Reformgesetzgebung 26

VI. Abschnitt: Der erste Akt der neuen Reformgesetzgebung: die Vorlage von 1869/70 33

VII. Abschnitt: Die Entwürfe von 1871/72; Einigung zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus; Widerstand des Herrenhauses; Pairsschub und Annahme der Kreisordnung 54

Schluß 76